



Universidade de Brasília

Faculdade de Direito

**DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS:
GARANTIA CONSTITUCIONAL E REGULAMENTAÇÃO**

FERNANDA MARTINS DO NASCIMENTO

Brasília

2013



Universidade de Brasília

Faculdade de Direito

**DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS:
GARANTIA CONSTITUCIONAL E REGULAMENTAÇÃO**

FERNANDA MARTINS DO NASCIMENTO

Monografia apresenta como requisito para a obtenção do grau de bacharel em Direito pela Universidade de Brasília – UnB, elaborada sob a orientação do Prof. Dr. Mamede Said M. Filho.

Brasília

2013

FERNANDA MARTINS DO NASCIMENTO

Monografia aprovada como requisito para a obtenção do grau de bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB, pela banca examinadora composta por:

Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho (orientador)

Prof. Dr. Ricardo José Macedo de Britto Pereira

Mestranda Lara Parreira de Faria Borges

RESUMO

A greve é um direito fundamental garantido constitucionalmente, tanto no âmbito privado como no público, e, assim como os demais direitos, ela não é absoluta. O seu exercício deve ser pautado pelas limitações impostas pelo ordenamento jurídico, bem como pelos princípios da legalidade, razoabilidade e proporcionalidade. No âmbito público, devido às peculiaridades inerentes, há maiores restrições; contudo, tal direito não deve ser esvaziado. Deve haver um equilíbrio entre os princípios da supremacia do interesse público sobre o privado, bem como o da continuidade dos serviços públicos, e o movimento paredista. Ocorre que, a despeito da previsão do artigo 37, VII, da Magna Carta, há ausência de regulamentação, o que enseja a ocorrência de greves. Elas acarretam prejuízos, principalmente quando não há observância dos direitos que devem ser garantidos à coletividade durante o movimento. Por outro lado, ao longo desses 25 anos de vigência da Constituição de 1988, houve mudanças de entendimento e tentativas de regulamentação da greve nos serviços públicos. Os Mandados de Injunção nº 670, 708 e 712, o Decreto nº 7.777 e o Projeto de Lei 4497/01 são exemplos, que evidenciam tal cenário. Assim, este trabalho objetiva demonstrar o surgimento e o desenvolvimento do direito de greve nos serviços públicos, em face da não regulamentação específica do tema.

Palavras-chave: greve, serviço público, servidor público

ABSTRACT

The right to strike is a constitutionally guaranteed fundamental right, be it in its private or public scope, and, as of other rights, it isn't absolute. Its exercise should be directed by limitations imposed by the law and by the principles of legality, reasonableness and proportionality. In its public scope, in consequence of its inherent peculiarities, there are more restrictions; however, this right shouldn't be emptied. There has to be an equilibrium between public interest supremacy, public services continuity and the striker movement. It just happens that, even considering the article 37, VII, disposed on the Constitution, there is an absence of regulation which entails strikes occurrences. They entail losses, especially when there is no considering for the collectivity rights during the movement. On the other hand, during these 25 years of validity of the 1988 Constituion, there have been jurisprudential changes and regulation attempts about the strikes on public services. The Writs of Injunction nº 670, 708 and 712, the Decree nº 7.777 and the Bill 4497/01 are examples that put in evidence such scenario. Thus, this work intends to demonstrate the emergence and development of strike rights on public services, in light of the regulation absence about the subject.

Key words: strike, public service, civil servant

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| Introdução | 6 |
| Capítulo 1: O instituto da greve | 9 |
| 1.1 Contexto histórico do surgimento da greve | 9 |
| 1.1.1 Evolução histórica da greve no Brasil | 11 |
| 1.1.2 Greve nos serviços e atividades essenciais | 14 |
| 1.2 Caracterização do instituto | 16 |
| 1.2.1 Distinção com outras figuras | 21 |
| Capítulo 2: Greve no serviço público | 23 |
| 2.1 Reconhecimento do direito | 23 |
| 2.1.1 Artigo 37, VII: norma de eficácia contida | 25 |
| 2.1.2 Mandados de Injunção 670, 708 e 712 | 28 |
| 2.1.3 Lei de Greve | 31 |
| 2.1.4 Decreto nº 7.777 de 2012 | 33 |
| 2.2 Princípios administrativos conflitantes com o direito de greve | 36 |
| 2.3 Competência para julgamento da greve | 41 |
| Capítulo 3: O direito de greve no âmbito legislativo e executivo | 45 |
| 3.1 Projeto de Lei 4.497/01 | 45 |
| 3.2 Projeto de Lei do Senado 84/07 | 47 |
| 3.3 Projeto de Lei do Senado 710/11 | 48 |
| 3.4 Anteprojeto do Executivo de 2007 | 51 |
| 3.5 Negociação coletiva e Reajuste salarial | 54 |
| 3.5.1 Negociação coletiva: Proposta de Emenda à Constituição 129/03 e Projeto de Lei do Senado 287/2013 | 55 |
| 3.5.2 Congelamento salarial: Projeto de Lei Complementar 549/09 | 56 |
| Considerações finais | 58 |
| Referências bibliográficas | 62 |

INTRODUÇÃO

A greve configura-se como um fato social, independentemente de ser reconhecida ou não como um direito. Enquanto fato social, não há como precisar seu surgimento, por ser inerente à própria condição humana em face das imposições escravagistas, servis ou trabalhistas impostas. Como direito, ela é oriunda das transformações históricas e sociais, que a fortaleceram.

Sua conotação atual foi construída por movimentos sociais, principalmente a Revolução Industrial e Francesa. Tal cenário propiciou o surgimento de um Estado mais preocupado com as relações trabalhistas e seus direitos, o Estado Social. A partir de então, o direito a greve começou a ser reconhecido paulatinamente por diversos países. Apesar disso, seu viés jurídico é distinto nas diversas sociedades, o que acarreta grandes discussões e controvérsias a respeito de sua limitação, regulamentação e exercício.

Historicamente, as etapas da evolução da greve são proibição, tolerância e reconhecimento como direito. Mas isso não ocorreu de forma linear, tendo havido retrocessos. No Brasil, ocorreram algumas peculiaridades em tais etapas, como será visto detalhadamente no primeiro capítulo. Efetivamente, o nosso ordenamento jurídico reconheceu a greve, como direito, apenas tardiamente.

Apenas com o advento da CF/88, a greve adquiriu importância e foi contemplada amplamente como direito, em contraposição às Constituições anteriores, sendo uma garantia pressuposta das sociedades democráticas modernas. Todavia, na prática, existe uma resistência muito grande ao seu exercício. Tal resistência é fortalecida por amplos setores da sociedade, que na maioria das vezes, é desfavorável à greve, devido aos transtornos causados.

Por outro lado, a greve militar é vedada pelo ordenamento jurídico brasileiro. E nos serviços e atividades essenciais, bem como no serviço público, sofre restrições, que decorrem de suas características inerentes. No que tange aos serviços e atividades essenciais no âmbito privado, vige a Lei de Greve (Lei nº 7.783/89). No serviço público, a omissão legislativa ocasionou acaloradas discussões, o que levou a questionamentos na via judicial. Na ocasião, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela aplicação da Lei de Greve do setor privado,

com as alterações necessárias, enquanto não houver regulamentação. Tal regulamentação não ocorreu, mas as greves continuam a ocorrer, o que ocasionou a edição do Decreto nº 7.777/12, que enfraquece o movimento grevista, como será exposto no segundo capítulo.

Além disso, o direito de greve, em especial dos servidores públicos, é limitado pelo princípio da legalidade, da supremacia do interesse público sobre o privado e da continuidade dos serviços públicos. Contudo, a greve é um importante direito conquistado. Ela é necessária e essencial sob pena de sua inexistência acarretar imposições, ditaduras governamentais e a não garantia de direitos mínimos aos trabalhadores. Por isso, ela deve ser garantida e regulamentada em todos os segmentos. Tal regulamentação, todavia, deve restringir o mínimo necessário.

A greve deve ser utilizada como *ultima ratio*, o que não ocorre na prática. Tal cenário é agravado pela violação a direitos trabalhistas e pelas péssimas condições dos ambientes de trabalho, dentre outros fatores. No âmbito público, a greve configura-se como o principal meio para obtenção de direitos. Tal cenário foi e é propiciado pela não garantia do direito à negociação coletiva, bem como pelo não reajuste salarial, direito garantido constitucionalmente. Caso tais direitos fossem amparados pelo setor público, consequentemente o cenário grevista seria modificado, em relação ao número de greves, bem como seu caráter - ou seja, a greve seria residual.

Devido à importância do tema, os três Poderes já atuaram nessa seara. O Judiciário, em especial o STF, julgou ações pertinentes e determinou a eficácia da norma, bem como aplicou a lei de greve do setor privado ao setor público, assunto abordado no segundo capítulo. O Executivo editou decretos, elaborou anteprojeto e projeto de lei; por sua vez, o Legislativo também já elaborou projetos de lei, tema abordado no último capítulo.

O direito de greve deve ser garantido e exercido nos moldes traçados pela legislação, em consonância com os demais preceitos constitucionais. Todavia, até o presente momento, não foi editada a lei sobre greve nos serviços públicos, o que propicia um cenário favorável a greves desarrazoadas e até mesmo abusivas.

O presente trabalho de conclusão de curso abordará, inicialmente, no capítulo 1, o contexto histórico mundial e brasileiro do surgimento e da evolução do direito de greve, a

greve nos serviços e atividades essenciais, a caracterização do instituto e a distinção com outras figuras, como por exemplo o excesso de zelo.

No segundo capítulo será analisada a greve no serviço público, sob diversos aspectos: o reconhecimento do direito; a eficácia do inciso VII, do artigo 37; os mandados de injunção 670, 708 e 712; a Lei de Greve; o Decreto 7777/12; a contraposição a princípios administrativos; e a competência para julgamento da greve.

Por fim, no terceiro capítulo, será analisado o direito de greve no âmbito legislativo e executivo. Além disso, há análise do direito a negociação coletiva e ao reajuste salarial em todos os capítulos.

CAPÍTULO 1: O INSTITUTO DA GREVE

1.1 Contexto histórico do surgimento da greve

A palavra greve advém do termo francês *grève*, que significa cascalho, areal. Relata-se que antes da canalização do rio Sena em Paris, devido às suas cheias, pedras e gravetos eram depositados em uma praça, a qual ficou conhecida por *place de grève*. Nessa praça, trabalhadores em busca de emprego costumavam se reunir. Posteriormente, com o surgimento das relações laborais e consequentemente as paralisações, a referida praça continuou a ser local de reunião dos trabalhadores. Assim, o termo *grève* tornou-se sinônimo de paralisação do trabalho¹.

O direito grevista foi construído pelas transformações históricas e sociais ocorridas ao longo do tempo, que o sedimentaram. A concepção atual do termo greve é resultado da Revolução Industrial e da Francesa e de movimentos trabalhistas, desenvolvendo-se no bojo de relações trabalhistas assalariadas. Nesse sentido, Raimundo Simão de Melo:

“Em greve, propriamente dita, só se pode falar a partir da Revolução Industrial, quando então surge o trabalho assalariado, como ocorreu com os movimentos sindicais dos ingleses, marco inicial da história da greve²”.

Ademais, a reivindicação do direito de greve por um escravo ou por um servo era inviável, devido ao contexto social e político, em que a estrutura social era inflexível. Além disso, era inimaginável a existência e consequente garantia de direitos sociais, os quais surgiram com o advento da Revolução Industrial, ocorrida pós Idade Média.

Na Idade Média, havia uma explicação ou justificativa com embasamento divino para todos os acontecimentos sociais, inclusive em relação à classe social a que pertencia determinado indivíduo. A sociedade era extremamente hierarquizada e rígida, assim, o não

¹ ESTÁCIO, Marcelo Souza. Direito de Greve. Disponível em: < <http://www.passeidireto.com/arquivo/1020578/direito-de-greve/4>>. Acesso em 19 dez. 2013.

² MELO, Raimundo Simão de. **A greve no direito brasileiro**. São Paulo: LTr, 2011, p. 20.

cumprimento das ordens impostas por autoridade (rei, senhor feudal) configurava desobediência a Deus, pois a autoridade era escolhida por Ele.

Posteriormente, com a Revolução Industrial e o consequente surgimento do capitalismo, o movimento operário começou a adquirir força, o que eclodiu em diversas manifestações em prol de melhores condições de trabalho. Pois, o cenário trabalhista era indigno: não havia um limite máximo de horas laboradas; as condições de higiene, limpeza e segurança eram lastimáveis, além do trabalho infantil. A exploração do trabalho humano pelo próprio homem era desmedida, o que ensejou lutas trabalhistas em prol da conquista de direitos sociais. Tal cenário demonstrava a urgência de transformação da estrutura social. Essa situação propiciou, em 1789, o advento da Revolução Francesa, marco na conquista de direitos, entre eles o de resistir à opressão, conforme previsão da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão³, a despeito dos retrocessos, como a Lei Chapelier (1791)⁴.

Manoel Jorge⁵ anota que no século XIX, ainda que de maneira tênue, houve uma previsão mínima de proteções trabalhistas, todavia as transformações substanciais somente ocorreram no século XX, com a eclosão da Revolução Mexicana, da Primeira Guerra Mundial e da Revolução Socialista Soviética. O modelo de produção capitalista reprimia com vigor os movimentos trabalhistas, todavia o socialismo se fortalecia. A eclosão da Revolução Russa, em 1917, tornou evidente a insatisfação popular em relação ao capitalismo, pela não garantia de direitos sociais. A partir de então, a preocupação com a inserção, no ordenamento jurídico, de direitos sociais começou a ganhar relevância, o que ocorreu de maneira gradativa.

A Constituição de Weimar, texto político alemão de 1919, por exemplo, estatuiu que: o homem deveria ter uma existência digna; o trabalho era protegido pelo Estado (*Reich*); havia um patamar de igualdade entre empregados e empregadores para regulamentação das condições salariais e trabalhistas; havia garantia de representação legal nos conselhos operários. Ainda assim, até a metade do século XX, a greve era uma atividade ilícita (de caráter criminoso), ou no mínimo proibida e sancionada penalmente, em muitos países, como destaca Raimundo Simão⁶. Na segunda metade do século XX, a greve fortaleceu-se cada vez

³ Declaração dos direitos do homem e do cidadão. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf>. Acesso em 19 dez. 2013.

⁴ SILVA, Thales Rocha. **Greve nos serviços públicos - Desafios e Possibilidades**. 2013. 70f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <http://bdm.bce.unb.br/bitstream/10483/5872/1/2013_ThalesRochaSilva.pdf>. Acesso em 17 out. 2013.

⁵ SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 110-112.

⁶ MELO, Raimundo Simão de. Ob. cit., p. 20.

mais e devido a movimentos como o constitucionalismo e a democratização, tornou-se um importante instrumento democrático, reconhecido internacionalmente.

Assim, a greve consagra-se como um direito praticamente universal, não obstante as violações ocorridas ao seu efetivo exercício e a não adequada regulamentação em alguns setores.

1.1.1 Evolução histórica da greve no Brasil

A greve foi considerada uma liberdade dos trabalhadores no período liberal, que se iniciou com a República. As Constituições de 1824 e 1891 não dispuseram sobre esse instituto. O primeiro diploma legal que se refere à greve é o Código Penal, de 11 de outubro de 1890 (Decreto nº 847), que considerava o paredismo e seus atos como ilícitos criminais; contudo, vigeu por apenas dois meses. Em 12 de dezembro de 1890 foi editado o Decreto nº 1.162, que desqualificou a greve como ilícito penal. A ordem jurídica começou a punir somente os atos de ameaça, constrangimento e/ou violência relacionados ao movimento paredista.

Em 1896, ocorreu uma das primeiras greves operárias, denominada de "parede dos chapeleiros". Mas há relatos de movimentos anteriores, como por exemplo, em 1858, a greve dos gráficos; em 1886, a dos ferroviários da Central do Brasil; em 1891, a dos caixeiros⁷. Apesar da repressão, as greves se intensificam e ganhavam notoriedade. A greve dos cocheiros e dos têxteis, em 1903 no Rio de Janeiro, a greve geral em Santos no ano de 1905, bem como os 20 dias de greve geral em 1907, em São Paulo, elucidam o fortalecimento do movimento. A Primeira Guerra Mundial contribui para que a miséria se alastrasse na classe operária, acarretando a deflagração de muitas greves no país⁸. Com a chegada de Vargas ao poder, a greve submeteu-se a critérios restritivos e corporativistas, apesar de a Constituição de 1934 silenciar sobre o assunto. Na Constituição de 1937 há fortes traços de autoritarismo. No artigo 139, institui-se a Justiça do Trabalho, com a finalidade de dirimir os conflitos oriundos das relações empregatícias. E, ainda, a greve foi declarada recurso antissocial, nociva ao

⁷ RODRIGUES, J. A. **Sindicato e desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1968. Apud. SILVA, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da. **Relações Coletivas de Trabalho - Configurações Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: LTr, 2008, p. 131.

⁸ SILVA, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da. **Relações Coletivas de Trabalho - Configurações Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: LTr, 2008, p. 135.

trabalho e ao capital e incompatível com os superiores interesses da produção nacional. Outros diplomas legais também foram promulgados, com o mesmo intuito de repressão.

Em 1943, adveio o Decreto-lei 5452, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que, nos artigos 723 a 725, estabeleceu graves punições aos grevistas, as quais poderiam acarretar, inclusive, a prisão dos que incitassem o movimento.

A partir de 1946, com o fim do Estado Novo e a redemocratização, a greve deixou de ser ilegal e tornou-se um direito dos trabalhadores, com a aprovação do Decreto-lei nº 9.070/46 - que disciplinou a matéria e a definiu, permitindo-a nas atividades acessórias. Posteriormente, foi promulgada a Constituição de 1946, que em seu artigo 158 reconheceu o direito de greve e atribuiu à lei a regulamentação. A greve somente ocorria em última hipótese, caso outros meios anteriores não fossem capazes de solucionar o conflito, inclusive o ajuizamento do dissídio coletivo na Justiça do Trabalho. Todavia, a realidade social e as normas legais tornaram-se divergentes, como se pode perceber, nas palavras de Sayonara Grillo, referente a "greve dos 700 mil", ocorrida em São Paulo, em 1963 - durante período de vigência da Constituição de 1946:

"A greve dos 700 mil, que atingiu parcelas significativas do operariado paulista, foi o ápice de um processo de ascensão do movimento sindical, que passou a pressionar efetivamente pela constituição de novos direitos e pela efetivação dos já existentes, e a se manifestar no espaço público, para se afirmar como uma das forças sociais capazes de pressionar por modificações políticas e legislativas de interesse dos trabalhadores⁹".

Em 1964, foi promulgada nova Lei de Greve (Lei nº 4.330/64). Todavia, a *práxis* e a norma eram contraditórias. A lei limitava e dificultava o exercício do direito de greve de tal forma que foi apelidada de Lei Antigreve¹⁰. Existiam várias formalidades para a proclamação da greve, como por exemplo: procedimento sindical de assembleia, *quorum* para a aprovação, escrutínio secreto, prazos, comunicações, aviso prévio. Caso a greve fosse decretada ilegal, o empregador poderia dispensar os grevistas. A ideia de greve-delito permaneceu na Lei nº 4.330/64, configurando-se como tal a promoção e a participação em greve com desrespeito à lei.

⁹ SILVA, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da. Ob cit., p. 194.

¹⁰ **LEIA o decreto 1964, conhecido como lei antigreve.** Disponível em: < <http://folha-online.jusbrasil.com.br/noticias/3136/leia-o-decreto-de-1964-conhecido-como-lei-antigreve>>. Acesso em 19 dez. 2013.

A Constituição de 1967 acentuou a restrição aos movimentos grevistas. E, durante a sua vigência, foi editado o Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, vedando qualquer tentativa de paralisação trabalhista. Nos anos de 1977 e 1978, foram promulgadas leis que incluíram novas proibições na ordem jurídica. Houve forte repressão dos movimentos grevistas durante o regime militar, mas em 1978 e 1979 o movimento grevista ganhou força, novamente, o que eclodiu, em 13 de abril de 1979, na greve dos metalúrgicos do ABC:

"os metalúrgicos de São Bernardo e Diadema deflagraram a primeira greve geral de uma categoria trabalhista na história recente do sindicalismo. Esta greve foi o primeiro grande movimento de massas da classe operária depois de 1964, na forma de uma greve fora da fábrica, com piquetes, por tempo indeterminado e com a realização de grandes assembleias".¹¹

A partir de então, o movimento paredista ressurgiu com vigor. Como ressalta Sayonara Grillo, o Brasil dos anos 1980 chegou a ser o campeão mundial de jornadas perdidas em virtude de greves e no período imediato do pós-constituente¹². Em síntese, o percurso para que o direito de greve fosse reconhecido como um direito sofreu avanços e retrocessos, até a promulgação da vigente Constituição Federal.

Com o advento da Carta Magna - CF/88 –, o direito de greve foi reconhecido amplamente, em contraponto às Constituições anteriores, sendo vedado apenas em relação aos servidores públicos militares, conforme previsão expressa do artigo 142 da Carta Magna. Aponta-se que tal limitação ocorre devido ao exercício inerente à profissão (segurança pública), que organiza-se sob rígidos preceitos de ordem e hierarquia, sendo incompatível com a paralisação coletiva.¹³

A despeito dessa limitação, o constituinte acolheu grande parte da posição da recém-criada Central Única dos Trabalhadores (CUT), que buscava um direito de greve irrestrito¹⁴. Mas isso não agradou a todos os segmentos sociais. O Poder Executivo, então, editou a Medida Provisória nº 50, que expressava uma concepção restritiva ao direito de greve; todavia, o Congresso Nacional rejeitou-a. Foi expedida a Medida Provisória nº 59 – com o mesmo conteúdo da MP nº 50 – até a aprovação da nova lei de greve, que ocorreu em

¹¹ OLIVA, Aloízio Mercadante; RAINHA, Luis Flávio et al. (coordenadores). **Imagens da luta: 1905-1985**. São Bernardo do Campo: Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema. Apud. MELO, Raimundo Simão de. Ob. cit., p. 27.

¹² SILVA, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da. Ob. cit., p. 236.

¹³ YAMAGUTI, Cátia Helena. **A greve do servidor público sob a nova ótica do Supremo Tribunal Federal**. Revista LTr : legislação do trabalho, v. 76, n. 4, abr. 2012, p. 431-445.

¹⁴ SILVA, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da. Ob. cit., p. 235.

28 de junho de 1989 (Lei nº 7.783), esta possuindo uma concepção mais flexível em relação a sua antecessora.

1.1.2 Greve nos serviços e atividades essenciais

A primeira norma disciplinadora da matéria é de 1939, o Decreto-lei nº 1237. Posteriormente, em 1943, foi editado o Decreto-lei nº 5.452 (CLT), em que o artigo 725, § 1º, hoje revogado, dispunha que a paralisação de serviços públicos sujeitaria os infratores a penalidades restritivas da liberdade de locomoção. Seguiu-se o Decreto-lei nº 9.070/46, que relacionou as atividades fundamentais e permitiu ao Ministro do Trabalho incluir, por portaria, outras atividades¹⁵. Os Tribunais do Trabalho, à época, foram investidos de poderes para determinar a ocupação dos estabelecimentos e nomear depositário para assegurar a continuidade dos serviços até a cessação da paralisação¹⁶, pois a greve nas atividades fundamentais era proibida. A legislação posterior, Lei nº 4.330/64 (Lei de Greve), indicou as atividades essenciais ou fundamentais, mas não proibiu a greve, apenas fixou condições para o exercício do direito¹⁷. O rol de atividades essenciais era menor do que o do Decreto-lei nº 9.070/46. A Constituição de 1967 proibiu a greve nos serviços públicos e nas atividades essenciais definidas em lei. Editou-se a Lei nº 6.185/74 e o Decreto-lei nº 1.632/78, que ampliou o conceito de greve, definindo como tal a paralisação e a diminuição no ritmo de trabalho. A atual Lei de Greve, nº 7.783/89, seguiu o entendimento da anterior e disciplina o assunto nos artigos 10 (rol taxativo) a 13, *in verbis*:

“**Art. 10.** São considerados serviços ou atividades essenciais:

- I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;
- II - assistência médica e hospitalar;
- III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;
- IV - funerários;
- V - transporte coletivo;
- VI - captação e tratamento de esgoto e lixo;
- VII - telecomunicações;
- VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;
- IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais;
- X - controle de tráfego aéreo;

¹⁵ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. São Paulo: LTr, 2008, p.565.

¹⁶ *Idem*, p.555.

¹⁷ BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. **Direito Sindical**. São Paulo: LTr, 2009, p.286.

XI compensação bancária.

Art. 11. Nos serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

Parágrafo único. São necessidades inadiáveis, da comunidade aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.

Art. 12. No caso de inobservância do disposto no artigo anterior, o Poder Público assegurará a prestação dos serviços indispensáveis.

Art. 13. Na greve, em serviços ou atividades essenciais, ficam as entidades sindicais ou os trabalhadores, conforme o caso, obrigados a comunicar a decisão aos empregadores e aos usuários com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas da paralisação”.

Como supramencionado, a greve nos serviços e atividades essenciais é permitida; todavia, com restrições. Nesse sentido, Melo:

“Mas a lei existe e tem de ser cumprida, pois em paralelo ao direito de greve está o direito também fundamental do cidadão à sobrevivência, à saúde e à segurança. É preciso que haja harmonia entre esses direitos fundamentais”¹⁸.

Nesse íterim, o artigo 11 dispõe que as necessidades inadiáveis da comunidade devem ser garantidas, definindo-as em seu parágrafo único. Assim, sempre que ocorrer greve nesse tipo de atividade ou serviço, tais necessidades devem ser supridas, sendo responsabilidade de sindicatos, trabalhadores e empregadores determinar como isso se dará. Caso não ocorra de modo satisfatório, é possível pleitear judicialmente a adoção de outras medidas, conforme o art. 127, *caput*, combinado com o art. 114, § 2º, da CF/88¹⁹.

José Francisco Siqueira Neto entende que, a depender da situação, um serviço não essencial pode converter-se em essencial, na hipótese em que a greve que o afete se estender para além de certo período ou de certo âmbito e puser em risco a vida, a segurança ou a saúde da pessoa, em toda ou parte da população²⁰.

A CF/88, em seu artigo 9º, § 1º, dispõe que “a lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade”. Portanto, a greve nos serviços e atividades essenciais não é proibida, há,

¹⁸ MELO, Raimundo Simão de. Ob, cit., p.74.

¹⁹ BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. Ob, cit., p.288.

²⁰ SIQUEIRA NETO, José Francisco. *Liberdade sindical e representação dos trabalhadores nos locais de trabalho*. São Paulo: LTr, 2000, p. 128.

todavia, condições para que ela seja exercida. Como afirma Amauri Mascaro Nascimento, “um direito sob condição”²¹. Há uma maior restrição. E isso não é peculiaridade do ordenamento jurídico brasileiro. Em Portugal, por exemplo, existe a obrigatoriedade de prestar serviços mínimos para a satisfação das necessidades sociais impreteríveis. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) admite restrições e não considera que tais ferem a liberdade sindical. Todavia, nem sempre há limitações do ponto de vista da garantia da manutenção de atividades mínimas.

Apesar de a CF/88 permitir a greve nos serviços essenciais, há posicionamento contrário. Há quem entenda que se deve proibir a greve em tais atividades em face da natureza desses serviços, pois não seria possível viabilizar a greve e o não prejuízo para a coletividade. Yone Frediani, por exemplo, entende ser lícita somente a greve dos empregados que exercem atividades não operacionais²².

Alega-se, ainda, a prevalência do interesse público sobre o particular. Os que admitem a greve baseiam-se no princípio da igualdade perante a lei, justificam que a não garantia de greve nesses serviços acarretaria em um tratamento discriminatório e justificam a greve pela disposição constitucional favorável.

A jurisprudência entende que, havendo a manutenção do trabalho por 30% dos trabalhadores, as necessidades inadiáveis da comunidade estão sendo garantidas. Apesar disso, tal percentual não decorre de exigência legal. Ele surgiu no despacho proferido pelo Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, Ives Gandra da Silva Martins Filho, no processo ACTO 1724826-03.2006.5.00.0000²³. O caso concreto envolvia a Petrobrás e os sindicatos de petroleiros. Todavia, há entendimento divergente. Britto Filho, por exemplo, entende que deve se analisar caso a caso, pois não existe um número ou percentual fixo adequado a todas as situações.

1.2 Caracterização do instituto

²¹ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Ob. cit., p.569.

²² FREDIANI, Yone. **Greve nos serviços essenciais à luz da Constituição Federal de 1988**. São Paulo: LTr, 1992, p. 105. Apud. MELO, Raimundo Simão de. Ob. cit., p.74.

²³ BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Ação de Cumprimento nº 1724826-03.2006.5.00.0000**. Relator: Ministro Ives Gandra da Silva Martins Filho. Brasília, 14 de junho de 2006. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/processos-do-tst>>. Acesso em 26 nov. 2013.

Inicialmente, cabe destacar que o movimento sindical e o paredista se interrelacionam. Os sindicatos fortalecem o movimento grevista à medida que reforçam as pautas da greve e propiciam a adesão de um maior número de trabalhadores e/ou categorias. A atuação sindical é fundamental em razão do preponderante domínio do empregador na relação laboral, de maneira que somente uma ação coletiva dos trabalhadores atua no mesmo patamar. Assim, o fortalecimento sindical influi diretamente no fortalecimento do direito de greve.

Ricardo Macedo²⁴ esclarece que o direito de liberdade sindical é amplo e não se limita ao disposto no artigo 8º da Magna Carta, nem à disciplina da organização sindical; ou seja, abrange tudo que se relaciona com a 'vida' sindical.

Por sua vez, as negociações coletivas também se configuram como instrumentos de pressão, e exigem a participação obrigatória dos sindicatos, conforme previsão constitucional (art. 8º, VI). Assim, o direito de greve, as negociações coletivas e o movimento sindical são interdependentes - apesar de realidade fática distorcer essa tríplice relação - no fortalecimento dos direitos trabalhistas. Nesse sentido, Amauri Mascaro Nascimento:

"A negociação coletiva não teria por si expressão sem o correlato direito de greve, já que bastaria a recusa empresarial em negociar e o pleito terminaria sem outras consequências. Desse modo, a greve está diretamente relacionada com a negociação coletiva e nesse sentido é que ambas as figuras integram o campo maior dos direitos coletivos dos trabalhadores, definidos pela Constituição, dentre outros, o expresse reconhecimento das convenções coletivas de trabalho (CF, art. 7º, XXVI) e a obrigatoriedade de participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho (CF, art. 8º, VI)²⁵".

Ademais, cabe ressaltar que o conceito de greve varia no tempo e no espaço. Apesar disso, a greve consiste num conflito coletivo no âmbito das relações laborais. Em geral, sua resolução ocorre por meio da autotutela, modalidade de resolução de conflito que, como se infere do próprio nome, significa a resolução do conflito por meio de sua própria força. Funciona como um exercício coercitivo, coletivo e direto - um instrumento de pressão coletiva, que se legitima em face do princípio da equivalência entre os agentes coletivos, haja vista que os instrumentos de pressão dos empregadores possuem magnitude. Isso não significa que atos de violência contra o empregador e seu patrimônio ou contra colegas

²⁴ PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. **Constituição e liberdade sindical**. São Paulo: LTr, 2007, p. 110.

²⁵ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Comentários à Lei de Greve**. São Paulo: LTr, 1989. Apud MELO, Raimundo Simão de. Ob. cit., p.86.

empregados são aceitos. Todavia, de fato, a greve funciona mais como um meio de pressionar a obtenção de uma solução favorável para o conflito e não como meio próprio de resolução.

A doutrina elucida que a greve, originalmente, é uma modalidade de autotutela, que pode ser solucionada de forma autocompositiva ou heterocompositiva. Ou seja, as próprias partes chegam a um acordo ou há a resolução do conflito pelo meio judicial. O debate sobre a natureza jurídica da greve é amplo, em face de seu viés prejudicial a outrem. Mas de qualquer forma, prevalece a teoria da greve como um direito. Um direito fundamental subjetivo, de caráter coletivo, que é garantido, disciplinado e limitado pela Constituição e por lei, pelas cláusulas dos acordos coletivos e pela jurisprudência dos Tribunais.

Ocorre que a teoria jurídica supramencionada se subdivide em função do tipo de direito que a greve configura. Entre os juristas, é neste ponto que ocorre divergência. Para alguns, a greve é um superdireito, para outros é um direito potestativo, direito de igualdade, direito instrumental. Em síntese, um direito decorrente da dignidade da pessoa humana.

Para Amauri Mascaro do Nascimento a melhor tese é a da greve como autodefesa, sendo que o fundamento do direito de greve reside na própria liberdade de trabalho. Nesse sentido:

“A liberdade de trabalho é um valor que se afirmou após a proscrição do trabalho escravo, de tal modo que, hoje, não são mais aceitas formas de constrangimento para obtenção do trabalho humano. A greve é, simplesmente, a recusa de trabalhar sob condições consideradas insatisfatórias, e não encontraria espaço no atual contexto de ideias a afirmação de que os trabalhadores estariam obrigados à prestação de um trabalho que não mais consideram contraprestativo”²⁶.

Para Mauricio Godinho Delgado, a greve é um direito fundamental de caráter coletivo, resultante da autonomia privada coletiva inerente às sociedades democráticas²⁷. Por sua vez, José Afonso da Silva entende que:

“a greve não é um simples direito fundamental dos trabalhadores, mas um direito fundamental de natureza instrumental e desse modo se insere no conceito de garantia constitucional, porque funciona como meio posto pela Constituição à disposição dos trabalhadores, não como bem aferível em si, mas como um recurso de última instância para concretização de seus direitos e interesses”²⁸.

²⁶ ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Dicionário Jurídico Brasileiro Acquaviva**. 9ª ed. Jurídica Brasileira: São Paulo, 1998, pp. 635-636. Apud. CARVALHO, William Frederic D'Lopes. *Greve no serviço público: Ciência jurídica do trabalho*, v. 14, n. 89, set/out. 2011, p. 75-104.

²⁷ DELGADO, Mauricio Godinho. **Direito Coletivo do Trabalho**. São Paulo: LTr, 2011, p. 192.

²⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989. Apud MELO, Raimundo Simão de. Ob. cit., p. 39.

Em suma, a greve configura-se como paralisação dos trabalhadores com o intuito de postular uma pretensão perante o empregador (vinculação que ocorre por meio do contrato de trabalho), como um direito instrumental, à medida que confere ao indivíduo a possibilidade de pleitear melhores condições trabalhistas. Importante notar que a caracterização da greve exige um grupo que tenha interesse comum; em outras palavras, não se exige que todos os trabalhadores da empresa adiram ao movimento grevista, pois o direito de greve é um direito individual de exercício coletivo. Contudo, excepcionalmente, existe a possibilidade da greve feita por um único trabalhador, quando acordado pelos grevistas que um trabalhador por vez irá abandonar as atividades exercidas de tal forma que isso prejudique o regular processo produtivo.

O movimento paredista possui potencialidades e limitações. A CF/88, em contraposição as anteriores constituições do país, conferiu amplitude ao movimento no segmento privado. Determinou que compete aos trabalhadores a decisão sobre a oportunidade de exercer o direito, assim como decidir a respeito dos interesses que devam por meio dele defender (art. 9º). Nesse sentido:

“DIREITO DE GREVE - PARÂMETROS LEGAIS. O direito à greve não é absoluto, devendo a categoria observar os parâmetros legais de regência. GARANTIA DE EMPREGO - DECLARAÇÃO DE ILEGALIDADE DA GREVE. Descabe falar em transgressão à Carta da República quando o indeferimento da garantia de emprego decorre do fato de se haver enquadrado a greve como ilegal” (RE nº 184.083/SP, Segunda Turma, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJ de 18/5/01).

Por sua vez, segundo o artigo 2º da Lei nº 7.783/89, Lei de Greve, a greve é a “suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador”. Assim, ela consiste na suspensão coletiva, que pode ser total ou meramente parcial, ou seja, englobar toda a empresa ou apenas um ou alguns estabelecimentos. É temporária, pois se assim não fosse configuraria abandono de emprego, conforme preceitua o art. 482, I, da CLT. A greve é declarada pelo sindicato, após a deliberação da Assembleia Sindical, mas o exercício de greve compete aos trabalhadores. Na falta da entidade sindical, a Lei 7.783/89 admite que a greve possa ser deliberada pelos trabalhadores (art. 4º, § 2º), com estes constituindo uma comissão de negociação que assumirá a representação, inclusive na Justiça do Trabalho (art. 5º).

Amauri Mascaro Nascimento destaca que a CF/88 não conceituou a greve, no entanto, fixou uma dimensão ampla - conforme o artigo 9º. Prossegue o autor, destacando que a greve possui causa material, formal e final. A causa material seria a paralisação ou diminuição do labor por mais de um trabalhador, durante o período de uma ou mais jornadas diárias de trabalho. A causa final seria a combinação de vontades ou interesses. A finalidade da greve é defender um interesse coletivo de âmbito trabalhista, econômico ou político. E a causa formal é a observância de um procedimento usual, legal, estatutário ou convencional desde o início e até o fim da greve. Enfatiza o autor que é comum a existência de um período de preparação para a greve, destinado a deliberação pelos interessados, aviso prévio ao empregador e uma comunicação a órgãos do Estado. E durante a paralisação há garantias e deveres atribuídos aos grevistas²⁹.

Há também requisitos, consignados na Lei nº 7.783, para que o movimento grevista seja considerado válido, dentre eles: ocorrência de real tentativa de negociação (etapa negocial prévia), antes de se deflagrar o movimento grevista, que se frustrou; convocação de assembleia geral pelo sindicato e definição das reivindicações da categoria; quórum mínimo para deliberação; exaurimento da negociação coletiva; comunicação à parte adversa (empregadores envolvidos ou seu respectivo sindicato), com antecedência mínima de 48 horas da paralisação, em se tratando de serviço normal e 72 horas para serviços essenciais; manutenção em funcionamento de maquinário e equipamentos, que possam acarretar prejuízos irreparáveis.

Há diversas classificações em relação ao tipo de greve: econômica, política, político-econômica, revolucionária, de solidariedade. Amauri Mascaro do Nascimento divide em greves típicas (há cessação do trabalho) e atípicas (não há cessação do trabalho), que se subdividem. Por sua vez, António Menezes Cordeiro faz uma classificação distinta. Portanto, a classificação varia bastante, mas deve-se observar que nem todas se enquadram no conceito tradicional de greve. José Cláudio Monteiro de Brito Filho acentua que na sistemática legal brasileira, as greves que não impliquem a cessação do trabalho não estão amparadas pelo Direito e, portanto, não poderiam, juridicamente, ser consideradas como greve, sujeitando os trabalhadores às consequências previstas na legislação³⁰.

²⁹ DELGADO, Mauricio Godinho. Ob. cit., p. 525.

³⁰ BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. Ob. cit., p. 260-261.

Britto Filho faz distinção entre titular da greve e seu sujeito ativo, mas há quem entenda que significam a mesma coisa. Para o autor, o titular é aquele que detém o direito - o trabalhador - e o sujeito ativo é quem pode operacionalizar a greve, ou seja, o sindicato.

Durante o movimento paredista, ocorre a suspensão do contrato de trabalho, haja vista que a greve não é feita com a intenção de romper o contrato, e sim de manter o emprego e alcançar objetivos profissionais³¹. Em relação ao salário, a Lei de Greve estipulou que seu pagamento depende do acordo entre as partes, sentença arbitral ou decisão da Justiça do Trabalho. Ressalta-se que a própria Organização Internacional do Trabalho (OIT) possibilita desconto salarial durante a greve e não considera que tal desconto atenta contra a liberdade sindical. Yamaguti, ainda, lista outros entendimentos em relação ao salário: não deve haver pagamento de salário; sempre deve haver o pagamento do salário, se a greve for legal ou se houver o retorno dos trabalhadores imediatamente após decisão judicial³².

Por fim, salienta-se que é vedada a demissão de trabalhadores grevistas durante a paralisação, bem como a contratação de substitutos.

1.2.1 - Distinção com outras figuras

É relevante compreender que o ordenamento jurídico admite a greve, mas há também outras formas gerais de protesto coletivo, como: boicote, excesso de zelo, ocupação do estabelecimento, sabotagem, piquetes e operação tartaruga ou trabalho lento (*grève perlée*).

Boicote significa fazer oposição aos negócios de uma pessoa, de uma classe ou de uma nação³³, o que significa não comprar propositadamente uma determinada mercadoria ou a falta de cooperação dos trabalhadores na produção. O excesso de zelo, por sua vez, é uma forma de boicote, também conhecido como greve de zelo e ocorre quando os empregados permanecem no trabalho, mas se esmeram na execução ou quando o regulamento da empresa

³¹ *Idem*, p.278.

³² YAMAGUTI, Cátia Helena. **A greve do servidor público sob a nova ótica do Supremo Tribunal Federal**. Revista LTr : legislação do trabalho, v. 76, n. 4, abr. 2012, p. 435.

³³ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Ob, cit., p.571.

é seguido à risca. Ambas as formas possuem o intuito de provocar atraso. Já a sabotagem consiste na destruição dos meios de produção, produtos e estoques.

Os piquetes constituem uma forma de pressão, normalmente complementar à greve. A greve é anunciada à opinião pública, há uma tentativa de persuadir outros trabalhadores a aderirem e, caso não haja adesão, algumas vezes recorre-se ao constrangimento ou à violência. Desde que pacífico e de simples convencimento, o piquete é considerado uma iniciativa lícita no Brasil. Há também a ocupação do estabelecimento, que ocorre quando os trabalhadores permanecem no local de trabalho, mesmo com a objeção do patrão. Por fim, a operação tartaruga ou trabalho lento (*grève perlée*) consiste no labor prestado de forma demasiadamente lenta, com o intuito de atrasar a prestação do serviço, "um trabalho defeituoso, com descumprimento dos deveres funcionais e negligência no desempenho das funções"³⁴.

Torna-se oportuno enfatizar duas ressalvas: prevalece o entendimento de que se algum labor foi realizado, não há greve (alguns chamam de greve atípica)³⁵; e que tais meios de luta são cada vez mais condenados pelo Direito do Trabalho³⁶.

Ante o exposto, nota-se que a greve não se confunde com as outras formas de protesto coletivo mencionadas e configura-se como um direito dos trabalhadores, devendo ser exercida conforme os preceitos constitucionais e legais.

³⁴ *Idem*, p.572.

³⁵ CATHARINO, José Martins. **Greve e Lock-Out**. In: Buen Lozano, Néstor de y Morgado Valenzuela, Emilio (Coordinadores). *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social*. México: Academia IberoAmericana de Derecho del Trabajo Y de La Seguridad Social - Universidad Nacional Autónoma de México, 1997. p. 227-249. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/139/16.pdf>> Acesso em 17 out. 2013.

³⁶ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Ob, cit., pp. 1361-1365.

CAPÍTULO 2: GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO

2.1 Reconhecimento do direito

Para compreensão do direito de greve dos servidores públicos faz-se necessário, inicialmente, a abordagem da concepção de serviço público e de servidores públicos, e posteriormente o contexto histórico de reconhecimento do direito de greve no âmbito público.

A conceituação de serviço varia no tempo e no espaço, o que significa que ela altera-se no decorrer do lapso temporal e possui conotações diferentes a depender da legislação de cada país. No ordenamento jurídico brasileiro, uma parte da doutrina adota a concepção ampla de serviço público e outra a concepção restrita. Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

"Não é tarefa fácil definir o serviço público (...). Além disso, alguns autores adotam conceito amplo, enquanto outros preferem um conceito restrito. Nas duas hipóteses, combinam-se, em geral, três elementos para a definição: o material (atividades de interesse coletivo), o subjetivo (presença do Estado) e o formal (procedimento de direito público)"³⁷.

Por sua vez, José dos Santos Carvalho Filho:

"De forma simples e objetiva, conceituamos serviço público como toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade"³⁸.

Portanto, o serviço público é prestado pelo Estado, em regra, e por particulares. De qualquer forma, quem executa serviço público é considerado agente público. Agente público é gênero que abrange: agentes políticos, servidores públicos estatutários, empregados públicos, comissionados, servidores militares, temporários, agentes honoríficos, agentes delegados e agentes credenciados. O Estado, por meio dos agentes públicos, executa o serviço público. Alguns agentes públicos integram a administração pública, que subdivide-se em

³⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 98.

³⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 18ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 289.

administração direta e indireta. Na primeira, o serviço é prestado de forma direta e exclusiva pelos órgãos públicos, na segunda de forma indireta, por terceiros.

Conforme mencionado, o gênero agentes públicos subdivide-se em categorias, dentre elas, a de servidores públicos. A concepção de servidor público pode ser compreendida sob o viés amplo ou restrito. Na primeira, abrange os titulares, ainda que em caráter transitório, de cargos, empregos e funções públicas. Na segunda, limita-se às pessoas físicas que titularizam, em caráter permanente, cargo público.

Para fins deste trabalho adotou-se a concepção restrita de servidor público, ou seja, será analisado o direito de greve dos servidores públicos estatutários, que são regidos pela Lei 8112/90, no âmbito federal. Ocorre que o referido estatuto do servidor público não tratou do direito de greve. Ressalta-se que é fundamental a distinção entre as diversas categorias de servidores públicos (*lato sensu*) de modo a submeter cada uma delas a regimes diferenciados³⁹, devido às suas peculiaridades. Para melhor compreensão do tema, torna-se oportuna a análise da evolução do reconhecimento do direito, no decorrer do lapso temporal.

Sob a égide do Decreto-lei nº 431 de 1938, considerou-se crime o incitamento de funcionários públicos à greve. Em 1946, foi editado o Decreto-lei nº 9.070, todavia nada dispunha sobre a greve dos servidores públicos. A antiga Lei de Greve, nº 4.330/64, vedava expressamente, em seu artigo 4º, o exercício do direito de greve. A Constituição de 1967 proibiu a greve nos serviços públicos. A Lei de Segurança Nacional (Lei nº 6.620, de 1978) previu punições àqueles que incitassem a paralisação de serviço público, bem como aos grevistas. Introduziu-se essa proibição na Constituição vigente, à época, bem como a previsão de penalidades - demissão ou suspensão, para o funcionário público que participasse da greve ou para ela concorresse - na legislação ordinária (Decreto-lei nº 1.632/78, art. 6º). A proibição se estendeu aos funcionários das autarquias e órgãos da Administração direta, regidos, à época, pela Consolidação das Leis do Trabalho (Lei nº 1.658/78)⁴⁰.

A Constituição Federal de 1988 foi inovadora, pois garantiu ao servidor público civil o direito de greve e de sindicalização. Contudo, é pertinente fazer a ressalva de que o direito de greve, inicialmente, foi garantido nos termos e limites definidos em lei complementar. Posteriormente, com a edição da Emenda Constitucional nº 19, de 1998,

³⁹ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *A greve no serviço público*. Interesse público, v. 10, n. 49, maio 2008, p. 29-52, p. 51.

⁴⁰ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Ob. cit., p. 558.

alterou-se a redação do art. 37, VII, da CF, exigindo-se lei específica. Independentemente, da eficácia da norma - que sofreu mudança de entendimento, como veremos adiante - é importante notar que a Constituição garante, desde a sua promulgação, o direito de greve aos servidores públicos.

Antes da edição da referida emenda foi editado o Decreto nº 1480/95, que impôs entraves ao exercício do direito de greve até a regulamentação do disposto no artigo 37, VII, da CF. Como veremos adiante, o artigo 1º, *caput*, estabelece que os servidores públicos federais que faltarem ao serviço devido à participação em movimento de paralisação (leia-se, greve) não terão direito a abono e compensação, nem serão contados para efeito de tempo de serviço, os dias parados em razão do movimento grevista. O § 2º dispõe que o titular da chefia imediata será exonerado ou dispensado se não observar o preceituado no *caput*. Por sua vez, o artigo 2º do mencionado Decreto determina que os comissionados serão imediatamente exonerados se não observarem o disposto no artigo 1º.

Apesar de a Carta Constitucional ser democrática e compreender o direito a greve de forma mais ampla que todas as anteriores, ela vedou tal direito para os servidores públicos militares, além do direito de sindicalização (artigo 142, §3º, IV da CF/88). Percebe-se, portanto, que o instituto da greve, no âmbito das relações estritamente públicas, desenvolve-se peculiarmente com restrições e até mesmo negativa do direito, a depender do segmento. Essa situação é acentuada pela omissão de legislação específica sobre o tema.

A despeito da referida omissão, o direito de greve dos servidores públicos é garantido constitucionalmente. Ainda assim, há quem entenda pela não existência de tal direito, sob o argumento de que a greve deve ser funcional e que, quando ela ocorre no setor público, é disfuncional por não exercer pressão econômica e implicar, possivelmente, em um aumento de impostos sobre todos os contribuintes⁴¹.

2.1.1 Artigo 37, VII : norma de eficácia contida

⁴¹ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Ob, cit., p. 547.

Aos servidores públicos civis permite-se o direito de greve e de sindicalização (art. 37, VI e VII); todavia, a greve deve ser exercida nos termos e nos limites definidos em lei específica. Destaca-se que antes da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, estava disposto que a greve seria exercida nos termos e limites definidos em lei complementar. A importância da alteração resulta em que a lei promulgada deverá tratar especificamente da matéria, por meio de lei ordinária (diminuição do quórum parlamentar, o que facilita sua tramitação).

A exigência de norma regulamentadora acarretou um amplo debate, na doutrina e na jurisprudência, acerca da eficácia da norma. Uma corrente entendeu ser norma de eficácia limitada; assim, as greves somente poderiam ser realizadas após a edição da lei. Todavia, mesmo as normas de eficácia limitada produzem efeito, ainda que mínimo, conforme ensinamento de José Afonso da Silva. O autor afirma que tais normas, ainda que dependam de regulamentação, não são desprovidas de eficácia. Assim, ainda que o legislador não regule o direito previsto, ele não pode contrariar a norma⁴². Nessa perspectiva, pode-se afirmar que o direito de greve existe desde a sua previsão constitucional, e, ainda que não regulamentado, produz efeitos, sendo errôneo afirmar que tal direito não existe.

A outra corrente entendeu ser norma de eficácia contida; assim, seria permitido aos servidores públicos exercer o direito de greve, independentemente da edição da lei. Em outras palavras, significa dizer que a norma constitucional possui eficácia imediata e plena, produzindo plenos efeitos, até a edição de posterior norma infraconstitucional que regule a matéria e estabeleça o modo de exercício e as restrições, caso sejam pertinentes, tendo - tal direito - seu alcance reduzido. Importante notar que o próprio criador da sistematização doutrinária sobre a eficácia das normas constitucionais, José Afonso da Silva, se filiou à corrente que considera a norma como de eficácia contida⁴³:

"O direito de greve, em tal caso, existe por força de norma constitucional, não por força de lei. Não é a lei que vai criar o direito. A Constituição já o criou. Nesses casos de norma de eficácia contida, a lei referida na norma, quando promulgada, é apenas restritiva do direito reconhecido, não geradora desse direito. Isso significa que enquanto a lei não vem, o direito há que prevalecer em sua amplitude constitucional"⁴⁴.

⁴² SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**, 7ª ed. 2ª tir. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 60. Apud LIMA, Juliana Maggi. O direito de greve dos servidores públicos e o STF. In: _____, **Jurisprudência constitucional: como decidir o STF?**, São Paulo: Malheiros, 2009, p. 483-499.

⁴³ CARVALHO, Uiliam Frederic D'Lopes. **Greve no serviço público**. *Ciência jurídica do trabalho*, v. 14, n. 89, set./out. 2011, p. 75-104, p. 86-87.

⁴⁴ SILVA, José Afonso da. **Direito Constitucional Positivo**. 32ª ed. Malheiros Editores, 2009, p. 700. Apud CARVALHO, Uiliam Frederic D'Lopes. **Greve no serviço público**. *Ciência jurídica do trabalho*, v. 14, n. 89, set./out. 2011, p. 75-104, p. 86-87.

Durante a década de 1990, o Supremo Tribunal Federal, após examinar a matéria diversas vezes, entendeu que o art. 37, VII, era norma de eficácia limitada ou reduzida, ou seja, dependente de legislação posterior. Assim, os servidores públicos civis não poderiam exercer o direito de greve até que fosse editada essa lei. Esse foi o entendimento na ADIn 339-RJ, de 17 de julho de 1990, no MI 20-DF, em 1º de maio de 1994 e também no MI 438-GO, de 11 de novembro de 1994⁴⁵.

No entanto, a despeito desse entendimento, as greves ocorriam, o que acarretou a edição do Decreto nº 1.480, pelo Poder Executivo, em 03 de maio de 1995 “sobre os procedimentos a serem adotados em casos de paralisações dos serviços públicos federais”, *in verbis*:

Art. 1º Até que seja editada a lei complementar a que alude o art. 37, inciso VII, da Constituição, as faltas decorrentes de participação de servidor público federal, regido pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, em movimento de paralisação de serviços públicos não poderão, em nenhuma hipótese, ser objeto de:

I - abono;

II - compensação; ou

III - cômputo, para fins e contagem de tempo de serviço ou de qualquer vantagem que o tenha por base.

§ 1º Para os fins de aplicação do disposto neste artigo, a chefia imediata do servidor transmitirá ao órgão de pessoal respectivo a relação dos servidores cujas faltas se enquadrem na hipótese nele prevista, discriminando, dentre os relacionados, os ocupantes de cargos em comissão e os que percebam função gratificada.

§ 2º A inobservância do disposto no parágrafo precedente implicará na exoneração ou dispensa do titular da chefia imediata, sem prejuízo do ressarcimento ao Tesouro Nacional dos valores por este despendidos em razão do ato comissivo ou omissivo, apurado em processo administrativo regular.

Art. 2º Serão imediatamente exonerados ou dispensados os ocupantes de cargos em comissão ou de funções gratificadas constantes da relação a que alude o artigo precedente.

Art. 3º No caso em que a União, autarquia ou fundação pública for citada em causa cujo objeto seja a indenização por interrupção, total ou parcial, da prestação dos serviços desenvolvidos pela Administração Pública Federal, em decorrência de movimento de paralisação, será obrigatória a denúncia à lide dos servidores que tiverem concorrido para o dano.

Parágrafo único. compete ao Advogado-Geral da União expedir as instruções necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo.

⁴⁵ DELGADO, Mauricio Godinho. Ob. cit., p. 207.

As greves continuavam a ocorrer com certa frequência no setor público, sem que a Administração se manifestasse contra a ilegalidade, o que fortaleceu o pensamento de que o direito de greve para os servidores públicos civis existia desde a promulgação da Carta Constitucional. Assim, o artigo 37, VII, seria regra de eficácia contida, e não de eficácia limitada. Em 2007, o Supremo iniciou uma revisão de seu entendimento anterior e pacificou a questão no julgamento do Mandado de Injunção nº 712. O enquadramento da norma alterou-se de regra de eficácia limitada para regra de eficácia contida. Na ocasião, o STF reconheceu a mora legislativa do Congresso Nacional e determinou que este fosse cientificado para editar a lei regulamentadora, aplicando-se a Lei de Greve enquanto aquela não fosse editada.

Ademais, como salienta Dinorá Grotti⁴⁶, há divergência quanto à competência para a expedição de lei específica: se a lei é nacional, sendo competência da União ou se deverá ser expedida por cada ente federativo, observando-se as normas constitucionais. A autora destaca que Diógenes Gasparini, Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José dos Santos Carvalho Filho entendem que a lei específica deve ser federal. Como enfatiza este último, "À lei federal caberá enunciar, de modo uniforme, os termos e condições para o exercício do direito de greve, constituindo-se como parâmetro para toda a Administração"⁴⁷.

Mas, por outro lado, Grotti destaca que Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Jessé Torres Pereira Júnior entendem que a matéria não é privativa da União, devendo cada esfera disciplinar a questão por lei própria⁴⁸.

2.1.2 Mandados de Injunção 670, 708 e 712

O mandado de injunção é remédio constitucional que pode ser impetrado sempre que a ausência de norma reguladora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania, conforme previsão do art. 5º, LXXI, da Constituição Federal.

⁴⁶ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *A greve no serviço público*. Interesses públicos, v. 10, n. 49, maio 2008, p. 29-52.

⁴⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ob. cit., p. 656. Apud GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *A greve no serviço público*. Interesses públicos, v. 10, n. 49, maio 2008, p. 29-52, p. 39.

⁴⁸ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *A greve no serviço público*. Interesses públicos, v. 10, n. 49, maio 2008, p. 29-52.

Assim como o mandado de injunção, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão visa dar efetividade às normas constitucionais. Há algumas diferenças entre ambos, sendo a mais importante, para fins deste trabalho, a legitimidade ativa e passiva. O mandado de injunção pode ser impetrado por qualquer pessoa física ou jurídica, mas somente pode figurar, em seu pólo passivo, a pessoa estatal responsável pela regulamentação, enquanto na ação direta de inconstitucionalidade por omissão, a legitimidade ativa está prevista no artigo 103 da Constituição Federal e a passiva é do Poder Público inerte. No âmbito do direito de greve dos servidores públicos, o interesse das pessoas jurídicas resta evidenciado pela quantidade de mandados de injunção impetrados.

Alexandre de Moraes, em relação aos efeitos do mandado de injunção, identifica duas posições - a concretista e a não concretista - . Na concretista, o Poder Judiciário declara a existência da omissão e possibilita o exercício do direito até a regulamentação. Essa posição subdivide-se em geral e individual. Na geral, a decisão judicial produzirá efeitos *erga omnes*; na individual, o efeito é *inter partes*. Esta, por sua vez, subdivide-se em direta e intermediária: na concretista individual direta, a norma constitucional produz, para o autor, eficácia imediata, ao passo que na concretista individual intermediária, o Congresso Nacional possui prazo de 120 dias, a contar do julgamento, para elaboração da norma regulamentadora, não observado tal prazo, o Poder Judiciário deverá fixar as condições necessárias para o exercício do direito pelo autor⁴⁹.

Segundo a posição não concretista, o Poder Judiciário deverá tão-somente dar ciência ao poder competente para que regule o direito. Esse viés do mandado de injunção é o que se assemelha à ação direta de inconstitucionalidade por omissão. No entanto, como supramencionado, são institutos distintos. Outrora, as decisões do STF, salvo algumas exceções, eram nesse sentido. O posicionamento alterou-se, como será exposto a seguir, no julgamento dos mandados de injunção nº670, 708 e 712. Adotou-se a posição concretista geral.

Como dito, antes prevalecia o entendimento de que o exercício do direito de greve dos servidores públicos somente poderia ser exercido após a edição de lei regulamentadora. Anteriormente à impetração dos Mandados de Injunção 670, 708 e 712, foi impetrado o MI nº 107/DF, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 21.9.1990. Na ocasião, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a não garantia ao exercício de direito constitucional, decorrente de omissão

⁴⁹ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 179-183.

legislativa, na expedição de ato normativo, ensejaria apenas a declaração da mora do Poder Legislativo. Assim, o STF não poderia satisfazer, diretamente, por meio de provimento jurisdicional, tal direito.

A não edição da norma pelo poder legiferante levantou, em mais de uma ocasião, a hipótese de aplicação da Lei de Greve do âmbito privado ao setor público (voto do Min. Marco Aurélio, proferido no julgamento do MI nº 20/DF, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* 22.11.1996 e voto do Min. Carlos Velloso, proferido no julgamento do MI nº 631/MS, Rel. Min. Ilmar Galvão, *DJ* 2.8.2002), mas esse posicionamento, à época não logrou êxito. Com o decurso do lapso temporal, novos mandados de injunção⁵⁰ foram impetrados, dando ensejo a relativização, pelo Supremo, da interpretação inicial. Então, a Corte conferiu uma maior efetividade ao mandado de injunção, sob pena de configuração de omissão judicial.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento dos Mandados de Injunção nº 670, 708 e 712, manifestou-se no sentido de que, até que lei específica regulamente o exercício do direito de greve pelos servidores públicos da Administração Pública Direta Federal, Estadual e Municipal, aplica-se a legislação disciplinadora do direito de greve dos trabalhadores da área privada. Contudo, observa-se um regime de greve mais severo, a depender do caso concreto, e do tipo de serviço ou atividade essencial, bem como as alterações pertinentes da legislação, elucidadas no MI nº 712, sendo que os artigos 9º ao 11º são considerados como um rol meramente exemplificativo. Todavia, não se definiu os serviços ou atividades essenciais no âmbito público, permanecendo lacuna legislativa até a edição da norma reguladora, o que restringe o exercício do direito de greve.

Por outro lado, definiu-se que os tribunais possuem, no julgamento de mérito, competência para definir sobre o pagamento ou não dos dias parados, em face da suspensão contratual, que postula, em princípio, o não pagamento. No entanto, sendo a greve decretada ilegal ou abusiva sequer discute-se o pagamento, pois configura-se incompatível a percepção de pagamento em face de ilícito, haja vista que ilícito não pode gerar direitos. Além disso, acentuou-se que, no caso concreto, será estabelecido o percentual mínimo de trabalhadores que devem permanecer laborando.

⁵⁰ Como exemplificação, anota-se a ementa do MI nº 708, que relaciona os seguintes Mandados de Injunção: MI no 283, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, *DJ* 14.11.1991; MI no 232/RJ, Rel. Min. Moreira Alves, *DJ* 27.3.1992; MI nº 284, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. para o acórdão Min. Celso de Mello, *DJ* 26.6.1992; MI no 543/DF, Rel. Min. Octavio Gallotti, *DJ* 24.5.2002; MI no 679/DF, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* 17.12.2002; e MI no 562/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, *DJ* 20.6.2003.

No julgamento afirmou-se que não subsiste o argumento de ofensa à independência e harmonia entre os poderes, nem o da separação dos poderes, sob pena de esvaziamento do direito, por tornar inviável o exercício do direito de greve. Também não merece prosperar o argumento de que o Supremo estaria legislando, pois cumpriu dever-poder resultante de MI ao enunciar texto normativo a ser aplicado enquanto perdurar a omissão. O Poder Judiciário estaria a interpretar texto de lei, tornando-o norma jurídica, exercendo função normativa e não legislativa, situação semelhante à das súmulas vinculantes. A posição adotada pautou-se em decisões estrangeiras (direito comparado). Para corroborar esse entendimento, o ministro relator Eros Graus destacou outro ponto importante, em seu voto no MI nº 712:

"Ademais, não há que se falar em agressão à 'separação dos poderes', mesmo porque é a Constituição que institui o mandado de injunção e não existe uma assim chamada 'separação dos poderes' provinda do direito natural. Ela existe, na Constituição do Brasil, tal como nela definida".

O ministro Celso de Mello enfatizou que o desrespeito à Constituição ocorre não apenas mediante ação, mas também por omissão. A não regulamentação do direito de greve dos servidores públicos viola preceito constitucional e constitui afronta à Magna Carta mediante omissão. A solução encontrada, enquanto o Congresso Nacional não editar norma regulamentadora, foi delineada no MI nº 712, com aplicação da Lei de Greve aos servidores públicos, com as devidas alterações, conforme supramencionado.

Boa parte da doutrina acompanha a jurisprudência. Raimundo Simão Melo, por exemplo, entende ser mais adequado socialmente a aplicação da Lei 7.783/89 do que manter-se a lacuna legislativa, pois o Poder Judiciário estaria garantindo o exercício do direito de greve, direito fundamental do cidadão, e evitaria a ocorrência de movimentos grevistas sem qualquer regulamentação. Defende o autor que a atuação judicial normativa possui respaldo na Constituição Federal, que permite - em caráter excepcional - o exercício do poder legiferante pelos Poderes Executivo e Judiciário⁵¹.

2.1.3 Lei de Greve

⁵¹ MELO, Raimundo Simão de. Ob. cit., p. 53.

Conforme mencionado no tópico anterior, o STF no julgamento dos Mandados de Injunção 670, 708 e 712 mudou sua posição em relação aos efeitos que o instituto produz. Na ocasião, decidiu-se que tal remédio constitucional produziria efeitos concreto e *erga omnes*, e que a Lei de Greve do setor privado, com as devidas alterações, seria utilizada no âmbito público, enquanto não houvesse regulamentação.

Aplica-se no setor público as normas abrangidas pelos artigos 1º ao 9º, 14, 15 e 17, da Lei nº 7.783/89, com algumas modificações no *caput* e parágrafo único dos artigos 3º e 9º; artigos 4º e 14; parágrafo único do art. 7º. *In verbis*:

"Art. 3º : Frustrada a negociação ou verificada a impossibilidade de recursos via arbitral, é facultada a cessação parcial do trabalho.

Parágrafo único : A entidade patronal correspondente ou os empregados diretamente interessados serão notificados, com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas, da paralisação.

Art. 4º : Caberá à entidade sindical correspondente convocar, na forma do seu estatuto, assembleia geral que definirá as reivindicações da categoria e deliberará sobre a paralisação parcial da prestação de serviços.

Art. 7º [...]

Parágrafo único: É vedada a rescisão de contrato de trabalho durante a greve, exceto na ocorrência da hipótese prevista no art. 14

Art. 9º : Durante a greve, o sindicato ou a comissão de negociação, mediante acordo com a entidade patronal ou diretamente com o empregador, manterá em atividade equipes de empregados com o propósito de assegurar a regular continuidade da prestação do serviço público.

Parágrafo único: É assegurado ao empregador, enquanto perdurar a greve, o direito de contratar diretamente os serviços necessários a que se refere este artigo.

Art. 14 : Constitui abuso do direito de greve a inobservância das normas contidas na presente Lei, em especial o comprometimento da regular continuidade na prestação do serviço público, bem como a manutenção da paralisação após a celebração de acordo, convenção ou decisão da Justiça do Trabalho.

Conforme a explicação do Ministro Eros Grau, as alterações são decorrentes das peculiaridades do serviço público. Assim, é vedada a paralisação total dos serviços públicos, sendo facultada a parcial; deve-se manter equipes de servidores para que haja a regular continuidade do serviço público prestado a fim de que não se configure greve abusiva. Esta ocorre quando não observados os artigos transcritos acima, bem como o princípio da continuidade dos serviços públicos, sendo a população a maior prejudicada. Em face desse caráter reside a eventual responsabilização do servidor público pelos danos causados.

Em suma, os aspectos diferentes são: no âmbito privado permite-se a cessação total, enquanto no público apenas a parcial; na esfera privada, a notificação prévia da

deflagração da greve ocorre em 48 horas, na esfera pública, em 72 horas; as hipóteses de rescisão do contrato de trabalho e de contratação de substitutos são mais amplas na seara privada (abrangem o previsto nos artigos 9º e 14), já na pública abrange apenas as hipóteses do artigo 14; na área privada, a manutenção de equipes de trabalho ocorre em função de questões econômicas e financeiras, e na área pública em função da observância do princípio da continuidade dos serviços públicos; por fim, a greve abusiva decorre da inobservância dos mesmos quesitos, tanto no privado como no público, sendo que neste configura-se também pela não observância da continuidade na prestação do serviço público.

2.1.4 Decreto nº 7.777, de 2012

Os movimentos paredistas no âmbito da Administração Pública, ocorrem com regularidade. Em 2012, diversas categorias de servidores públicos - pelo menos 25 - deflagraram movimentos grevistas: professores, servidores da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), do Arquivo Nacional, da Receita Federal, do Ministério da Saúde, do Planejamento, das Relações Exteriores, do Meio Ambiente e da Justiça⁵².

Diante de tal situação, editou-se o Decreto nº 7.777, de 2012, que autoriza, mediante convênio, a substituição de servidores federais por servidores estaduais ou municipais, *in verbis*:

Art. 1º Compete aos Ministros de Estado supervisores dos órgãos ou entidades em que ocorrer greve, paralisação ou retardamento de atividades e serviços públicos:

I - promover, mediante convênio, o compartilhamento da execução da atividade ou serviço com Estados, Distrito Federal ou Municípios; e

II - adotar, mediante ato próprio, procedimentos simplificados necessários à manutenção ou realização da atividade ou serviço.

§ 1º As atividades de liberação de veículos e cargas no comércio exterior serão executadas em prazo máximo a ser definido pelo respectivo Ministro de Estado supervisor dos órgãos ou entidades intervenientes.

§ 2º Compete à chefia de cada unidade a observância do prazo máximo estabelecido no § 1º.

⁵² BRASIL, Agência. **Servidores federais de 18 categorias decidem encerrar greve.** Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/servidores-federais-de-18-categorias-decidem-encerrar-greve,0611dc840f0da310VgnCLD200000bbcecb0aRCRD.html>>. Acesso em 26 dez. 2012.

§ 3º A responsabilidade funcional pelo descumprimento do disposto nos §§ 1º e 2º será apurada em procedimento disciplinar específico.

Art. 2º O Ministro de Estado competente aprovará o convênio e determinará os procedimentos necessários que garantam o funcionamento regular das atividades ou serviços públicos durante a greve, paralisação ou operação de retardamento.

Art. 3º As medidas adotadas nos termos deste Decreto serão encerradas com o término da greve, paralisação ou operação de retardamento e a regularização das atividades ou serviços públicos.

Todavia, a legitimidade dessas regras mediante decreto é questionável, pois a Lei de Greve, que é aplicada aos serviços públicos, enquanto não for editada lei específica sobre o assunto, protege os grevistas contra a contratação de substitutos pelo empregador. Além disso, constitui uma afronta ao direito de greve, haja vista que havendo substitutos o movimento paretista perde sua força. Dessa forma, o Estado simplesmente impõe a sua supremacia de forma autoritária - em um Estado que é democrático -, como ente superior e restringe o direito constitucional de greve.

Tramita no Supremo Tribunal Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4828, proposta pela FEBRAFITE - Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais, tendo por objeto o Decreto nº 7.777/12, que questiona – entre outros – pontos como: violação ao pacto federativo (forma federativa de Estado); utilização do decreto como ato normativo primário; limitação do decreto regulamentar para organização e funcionamento da Administração Pública; não observância da exigência de lei para o aumento de despesa (remuneração).

Ademais, questionou-se a contrariedade ao artigo 241 da CF, que exige lei para disciplinar os consórcios e convênios públicos de cooperação entre os entes federados; contrariedade aos artigos 37, VII, e 9º da CF, que garantem o exercício do direito de greve, bem como ao *caput* e ao inciso II do art. 37, haja vista que a Administração deve obedecer ao princípio da legalidade em face do inciso IX do referido decreto, que exige prévio concurso para ingresso no serviço público e contratação temporária na ocorrência de necessidade de excepcional interesse público.

Em contraposição a tais argumentos, afirmou-se que não há violação ao pacto federativo, em face do federalismo de cooperação, que respalda a possibilidade de celebração de convênio entre os entes federados para a prestação de serviço público, além do que não há uma separação absoluta entre as atribuições dos entes federados, haja vista que não são entes soberanos, mas autônomos. Não teria havido inovação na ordem jurídica brasileira com a

expedição do Decreto, pois este possui fundamento na Lei 7.783/89, que determina que na hipótese de inobservância do atendimento das necessidades inadiáveis, caberá ao Poder Público assegurar a prestação dos serviços indispensáveis à consecução do fim público. O Decreto, que é de competência do Chefe do Poder Executivo, destina-se, conforme previsão constitucional do art. 84, VI, "a", à organização e funcionamento da administração federal e não implica aumento de despesas. Não seria hipótese de contratação temporária, daí não haver exigência de concurso público.

Em relação ao exercício do direito greve, consoante entendimento do STF, reafirmou-se sua não configuração como um direito absoluto, devendo ser garantido em consonância com os demais princípios e parâmetros estabelecidos pelo ordenamento jurídico. Em outras palavras, havendo antinomias entre os direitos e princípios garantidos, haverá relativização/mitigação de algum direito ou princípio em prol de outro, mas o núcleo essencial será preservado.

Tal contraposição de argumentos ocorreu durante o trâmite processual da ADI, em que a Presidência da República, a Advocacia Geral da União e a Procuradoria Geral da República manifestaram-se contra os argumentos trazidos pela Febrafite. Ressalta-se que, por haver identidade do objeto, foram apenas, à referida ADI, as ADI's 4830, 4838 e 4857.

O parecer emitido pela Procuradoria Geral da República foi no sentido de que o exercício do direito de greve dos servidores públicos deve ser mitigado em face do direito do cidadão à prestação dos serviços públicos e dos princípios da continuidade do serviço público, da supremacia do interesse público sobre o interesse privado e da indisponibilidade do interesse público. Entendeu a Procuradoria pela procedência parcial da Ação Direta de Inconstitucionalidade, opinando pela distinção entre os serviços públicos de natureza essencial e não essencial, incidindo o Decreto somente sobre os primeiros, sob pena de desarrazoada limitação ao exercício do direito de greve dos servidores públicos. Ressalta-se que esse também é o entendimento da Presidência da República e da Advocacia Geral da União.

Até o presente momento, aguarda-se o julgamento da liminar, bem como o julgamento final da ADI.

2.2 Princípios administrativos conflitantes com o direito de greve

Como supramencionado, o direito de greve não é absoluto, seu exercício deve ser garantido de acordo os preceitos que norteiam o ordenamento jurídico brasileiro. As limitações impostas ao exercício do movimento grevista decorrem da observância da lei e dos princípios administrativos. A garantia do exercício de tal direito, bem como as limitações impostas, constituem corolário do Estado Democrático de Direito.

Um dos princípios administrativos que restringem o caráter absoluto do direito de greve é o da supremacia do interesse público sobre o privado. O fundamento de existência desse princípio reside na atuação estatal em prol da coletividade. Os interesses particulares devem ser mitigados em face do interesse público. Nem sempre foi assim; anteriormente os interesses privados confundiam-se com os interesses públicos e prevalecia o individualismo. Com o advento do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), o indivíduo passou a ser visto como integrante de um todo, a sociedade. Assim, seus interesses não poderiam ser superiores aos dos demais indivíduos, havendo interesses conflitantes, o da maioria (ou seja, o público) deveria prevalecer.

Nessa perspectiva, Carvalho Filho aduz que "a 'desconstrução' do princípio espelha uma visão distorcida e coloca em risco a própria democracia"⁵³. Para Celso Antônio Bandeira de Mello, tal princípio "é pressuposto de uma ordem social estável, em que todos e cada um possam sentir-se garantidos e resguardados"⁵⁴.

Desse princípio decorre o da indisponibilidade do interesse público pela Administração e também o da continuidade dos serviços públicos. O princípio da continuidade dos serviços públicos fundamenta-se na obrigatoriedade de prestação da atividade pública, que decorre da indisponibilidade do interesse público, pela Administração, em face das necessidades permanentes e inadiáveis da sociedade.

Em decorrência do princípio da continuidade dos serviços públicos, o direito de greve é restringindo. Ambos sofrem limitações para que tanto os interesses da sociedade

⁵³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ob. cit., p. 27.

⁵⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 70.

como o dos servidores sejam satisfeitos. Para que isso ocorra, é fundamental que haja uma harmonização do direito com as necessidades do serviço público.

O Código de Defesa do Consumidor, em seu artigo 22 dispõe que "Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou qualquer outra forma de empreendimento, são obrigadas a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos"⁵⁵.

A jurisprudência do STJ se coaduna com o entendimento do STF e reconhece o direito de greve dos servidores públicos, mas limita o seu exercício em decorrência do princípio da continuidade do serviço público. Consoante tal entendimento, na Petição nº 9.460 – DF (2012/0196168-7)⁵⁶ determinou-se o percentual de servidores da Polícia Federal que deveriam continuar em serviço. Estabeleceu-se que em determinadas atividades, dever-se-ia manter 100 % das atividades em funcionamento⁵⁷.

Decisões como a anotada possibilitam questionamentos à medida que garantem determinado direito, mas restringem por completo outro direito. É importante notar que a continuidade do serviço não significa que em todos os tipos de serviço tal prestação deva ser ininterrupta, o que enseja a necessidade de distinção entre os serviços públicos de natureza essencial e não essencial. Isso decorre da peculiaridade da prestação do serviço público, o que exige regulamentação específica, a fim de que não haja desproporcionalidade da limitação.

No âmbito da prestação do serviço público observa-se o princípio da continuidade atrelado ao da eficiência, que consiste no dever de otimizar meios/recursos para melhor realização dos fins públicos. Nesse sentido, Onofre Alves:

" (...) a atuação administrativa deve ser eficiente e, portanto, deve ser de qualidade, devendo os resultados ser atingidos da forma mais global possível (...) além disso, os resultados devem ser atingidos continuamente, sem interrupção (...) não basta um bom resultado isolado e esporádico; a eficiência exige que o bem comum seja buscado de forma permanente e contínua"⁵⁸.

⁵⁵ BRASIL. Lei nº 8078, de 11 de setembro de 1990. **Código de Defesa do Consumidor**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm>. Acesso em 04 nov. 2013.

⁵⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Petição nº 9460-DF** (2012/0196168-7). Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, 21 de setembro de 2012 (deferimento da liminar).

⁵⁷ SILVA, Thales Rocha. **Greve nos serviços públicos - Desafios e Possibilidades**. 2013. 70 fls. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2013. p. 44-46. Disponível em: <http://bdm.bce.unb.br/bitstream/10483/5872/1/2013_ThalesRochaSilva.pdf>. Acesso em 22 out. 2013.

⁵⁸ Batista Júnior, Onofre Alves. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004, p. 243. Tal citação está referenciada na prestação de informações da ADI 4828, elaborada pela Advocacia-Geral da União. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4282769>>. Acesso em 19 nov. 2013.

O direito de greve deve ser garantido em consonância com a necessidade de serviço público, devendo haver uma conciliação "cujas exigências variam de acordo com os serviços e conforme os níveis dos agentes na hierarquia"⁵⁹. E para isso, há quem entenda⁶⁰ serem necessários institutos como a suplência, a delegação e a substituição para preenchimento das funções públicas, durante o movimento grevista.

Anota Celso Antônio Bandeira de Mello:

"Com efeito, uma vez que a Administração é curadora de determinados interesses que a lei define como públicos e considerando que a defesa, e prosseguimento deles, é, para ela, obrigatória, verdadeiro dever, a continuidade da atividade administrativa é princípio que se impõe e prevalece em quaisquer circunstâncias (...). O interesse público que à Administração incumbe zelar encontra-se acima de quaisquer outros e, para ela, tem o sentido de dever, de obrigação (...). A Administração não dispõe dos interesses públicos a seu talante: antes, é obrigada a zelar por eles ao influxo do princípio da legalidade"⁶¹.

Por outro lado, em relação ao princípio da continuidade dos serviços públicos, Carvalho Filho:

"Na verdade, o princípio em foco guarda estreita pertinência com o princípio da supremacia do interesse público. Em ambos se pretende que a coletividade não sofra prejuízos em razão de eventual realce a interesses particulares. É evidente que a continuidade dos serviços públicos não pode ter caráter absoluto (...)"⁶².

A limitação ao direito de greve, além de estar prevista no inciso VII do art. 37, decorre de imposição constitucional prevista no § 1º do artigo 9º da CF: "A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade".

Ocorre que a peculiaridade do âmbito público exige a edição de lei específica, sendo a aplicação da lei de greve do setor privado, com as devidas alterações, insuficiente, haja vista que nem todo serviço público é essencial e até o presente momento não se definiu quais os são. Assim, para o exercício do direito de greve haveria a obrigatoriedade de

⁵⁹ RIVERO, Jean; WALINE, Jean. *Droit administratif*. 14ª. éd. Paris: Dalloz, 1992. p. 388-389. Apud GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A greve no serviço público. Interesse público, v. 10, n. 49, maio 2008, p. 29-52.

⁶⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Ob. cit., p. 70.

⁶¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Ob. cit., p. 81.

⁶² CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ob. cit., p. 29.

observância da lei, que decorre do princípio da legalidade, haja vista que "a lei, ou, mais precisamente, o sistema legal, é o fundamento jurídico de toda e qualquer ação administrativa"⁶³. Todavia, a greve configura-se como um fato social e ocorre independentemente de regulamentação, o que acaba por gerar situações desestabilizadoras no ordenamento jurídico. Resta evidenciada, portanto, a importância da regulação do instituto, para que se estabeleça um parâmetro para o exercício do movimento grevista.

Sob o fundamento do princípio da legalidade, havia entendimento no sentido de que, sendo a lei, e não o contrato, a fonte dos direitos e deveres do pessoal estatutário, e se não há negociação coletiva para o pessoal 'celetista' da Administração Pública, não há que se falar em greve⁶⁴. De forma gradual, surgiu e fortaleceu-se o entendimento de que a negociação no setor público, em relação aos servidores públicos - *lato senso* - regidos pela CLT, era permitida. Todavia, vedada aos servidores públicos estatutários. Tal posição era fortalecida pela não previsão constitucional, no art. 39, § 3º, da garantia constante no inciso XXVI do artigo 7º da CF, ou seja, aquele artigo não previu expressamente o reconhecimento das convenções e acordos coletivos no âmbito público, a despeito de outras garantias.

No julgamento do Mandado de Injunção nº 712, o STF manteve a redação do art. 3º da Lei nº 7.783/89, que prevê a negociação coletiva e a via arbitral. Com isso, alguns doutrinadores entenderam que a negociação coletiva e a via arbitral, a partir de então, seriam admitidas no serviço público⁶⁵. Todavia, no Agravo Regimentar no Recurso Extraordinário 647.436/PA, Rel. Min. Ayres Britto, *DJ* de 26.04.2012, o STF exarou entendimento diverso: "A negociação coletiva demanda existência de partes formalmente detentoras de ampla autonomia negocial, o que não se realiza no plano da relação estatutária"⁶⁶.

Por outro lado, em relação às negociações coletivas, houve ratificação das Convenções nº 151 e 154 da OIT, o que fortaleceu a discussão sobre a garantia da negociação coletiva no âmbito público, a despeito das peculiaridades inerentes ao setor. A maioria das greves possui como principal pleito o aumento salarial, que somente pode ser concedido mediante lei de autoria exclusiva do Presidente da República e desde que observadas as dotações orçamentárias do governo. Nessa seara restaria inócua a negociação coletiva; todavia, os trabalhadores possuem outras postulações, como por exemplo, jornada de trabalho,

⁶³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Ob. cit., p. 76.

⁶⁴ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Ob. cit., p. 547.

⁶⁵ Brasil. Congresso Nacional. Senado Federal. **Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre o Projeto de Lei do Senado nº 710**. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/113382.pdf>>. Acesso em 05 nov. 2013.

⁶⁶ *Idem*.

repouso remunerado, férias, melhoria do ambiente de trabalho. Ocorre que, como enfatiza Ricardo Macedo⁶⁷, a primazia do interesse público é utilizada como justificativa para não admissão da negociação coletiva no âmbito público. Desse modo, os interesses dos servidores, no que tange às condições de trabalho, não são considerados.

Apesar da ratificação das referidas Convenções não houve regulamentação no direito interno. Tal cenário dificulta o diálogo no âmbito público e faz com que a greve seja o principal meio para a conquista de interesses coletivos, ao invés de a *ultima ratio*⁶⁸. Reitera-se que o movimento grevista não deveria ser utilizado como tal, em face do seu caráter prejudicial, que lhe é inerente, mas isso ocorre pela falta de limitação ao direito de greve, o que deveria ocorrer posteriormente a regulamentação da negociação coletiva. Ou seja, dever-se-ia, inicialmente, regulamentar a negociação coletiva e depois limitar o direito de greve, sendo a negociação coletiva utilizada *a priori* e o movimento paredista, ser deflagrado apenas de forma residual. Cabe salientar que a não ocorrência de negociação coletiva influi numa maior restrição do direito grevista.

Importante destacar que, com a ratificação da Convenção 151, o Brasil assumiu o compromisso de regulamentar os preceitos nela estabelecidos. A regulamentação deveria ter ocorrido até junho de 2011, sob pena de perda de eficácia, tornando-se nula. Ela foi ratificada pelo Congresso Nacional em 2009 e o registro do depósito em Genebra ocorreu em junho de 2010 na sede da OIT. Assim, o governo deveria ter regulamentado a Convenção até o prazo mencionado acima, pois há o prazo de 1 ano, contado do dia do registro, para que se cumpra a convenção a ser signatário⁶⁹. Nesse contexto, a edição do Decreto 7.944/13 adquire maior importância, na medida em que significa ratificação e renovação do compromisso firmado⁷⁰.

No que tange ao pleito salarial, é importante destacar que o aumento remuneratório não se confunde com a revisão geral anual, garantida constitucionalmente no artigo 37, inciso X, que deve ocorrer sempre na mesma data e sem distinção de índice. A Lei 10.331/2001 regulamenta tal direito, mas não define o índice de reajuste, exigindo lei anual

⁶⁷ PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. Ob. cit., p.140.

⁶⁸ SILVA, Thales Rocha. **Greve nos serviços públicos - Desafios e Possibilidades**. 2013. 70 fls. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2013. p. 24. Disponível em: <http://bdm.bce.unb.br/bitstream/10483/5872/1/2013_ThalesRochaSilva.pdf>. Acesso em 26 out. 2013.

⁶⁹ SINDICATO dos servidores estatutários municipais de Santos - Sindest . **Presidenta Dilma assina decreto e promulga Convenção 151 da OIT**. Disponível em: <http://www.sindest.com.br/artigos/presidenta_dilma_assina_decreto_e_promulga_a_convencao_151_da_oit?a=52>. Acesso em 08 dez. 2013.

⁷⁰ ARMENGOL, Pedro. **Convenção 151: Decreto é uma conquista na luta pela negociação coletiva no setor público**. Disponível em: <<http://www.cut.org.br/ponto-de-vista/artigos/4805/convencao-151-decreto-e-uma-conquista-na-luta-pela-negociacao-coletiva-no-setor-publico>>. Acesso em 30 out. 2013.

para isso. Apesar dessa garantia constitucional, o governo é omissivo. Nota-se o interesse do poder público em restringir o direito de greve e suprimir o reajuste anual. Tal omissão, em relação a este último direito, deu ensejo a questionamentos, tanto que tramita no STF o Recurso Extraordinário 565089, cuja repercussão geral foi reconhecida, sendo o Ministro Marco Aurélio o relator, postulando o pagamento das revisões devidas.

Em face do princípio da isonomia ou igualdade dos administrados perante a Administração, deve-se garantir o direito de greve, haja vista que se estabeleceu uma relação jurídica trabalhista com o ente público, apesar da existência de estatuto de classe, pois há presença dos elementos essenciais para configuração da relação de emprego.

Assim, fica evidente que o direito de greve deve ser conciliado com a necessidade de serviço público. O princípio da continuidade do serviço público, assim como o direito de greve, não é absoluto. O ordenamento jurídico garante ambos, sendo legítima a interrupção do serviço, ainda que parcial, para viabilizar a ocorrência do movimento grevista.

2.3 Competência para julgamento da greve

O tema relativo à competência para julgamento da greve gera controvérsias, apesar da decisão do STF, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3395. Para compreender o contexto em que houve o julgamento da Ação, faz-se necessária análise das emendas constitucionais nº 19 e 45.

A Constituição Federal de 1967 permitia, no âmbito público, a adoção de regime administrativo ou celetista. Com o advento da atual Constituição, estabeleceu-se que os entes federados e suas respectivas autarquias e fundações deveriam estabelecer regime jurídico único para seus servidores. Houve um debate intenso, à época, se tal regime seria de natureza contratual ou estatutária. Até que foi editada a Lei 8.112/90, de aplicação em âmbito federal. Todavia, a maioria dos entes federados não havia instituído tal regime jurídico, exigido constitucionalmente, ou seja, a realidade fática destoava da jurídica, pois havia uma dualidade de regimes. Esse contexto favoreceu a edição da Emenda Constitucional n. 19, em 1998, que extinguiu a obrigatoriedade de regime jurídico único.

Entre 1988 e 2004, período entre a promulgação da Magna Carta e a edição da Emenda Constitucional n. 45, a Justiça do Trabalho somente apreciava relações laborais celetistas. Tal posicionamento se coadunava com a maioria da doutrina e da jurisprudência, que entendia ser competência da justiça trabalhista apenas a relação trabalhista entre empregados e empregadores⁷¹. A redação original do art. 114 dispunha que:

"Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho conciliar e julgar os dissídios individuais e coletivos entre trabalhadores e empregadores, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta dos Municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União, e, na forma da lei, outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho, bem como os litígios que tenham origem no cumprimento de suas próprias sentenças, inclusive coletivas".

Em dezembro de 2004, foi editada a Emenda Constitucional n. 45 (Reforma do Judiciário), que alterou substancialmente o art. 114 da CF e propiciou a interpretação de que a Justiça do Trabalho detém competência para julgar todas as relações trabalhistas, inclusive a estatutária. Eis o teor do referido artigo, com a alteração:

"Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar:
I. as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios".

Nota-se a modificação dos termos utilizados: antes, o art. 114 falava das relações trabalhistas entre trabalhadores e empregadores, ou seja, relação tipicamente celetista. Com a Emenda Constitucional n. 45, ficou nítido que a Justiça do Trabalho possuía competência para julgar relações oriundas da relação de trabalho, no âmbito da Administração Pública direta e indireta. Em outras palavras, a Justiça do Trabalho deveria julgar não apenas as relações oriundas da CLT no âmbito público (como já fazia), mas também as relações estatutárias. Isso fica evidente quando analisa-se a redação inicial, conferida pelo Senado Federal, que excluía expressamente os servidores estatutários; cujo trecho destacado foi suprimido posteriormente:

"Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar:
I. as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, **exceto os servidores ocupantes de cargos**

⁷¹ Verçosa, Alexandre Herculano. **A competência material da Justiça do Trabalho conforme atual interpretação do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: < <http://jus.com.br/artigos/18459/a-competencia-material-da-justica-do-trabalho-conforme-atual-interpretacao-do-supremo-tribunal-federal/1>>. Acesso em 20 nov. 2013.

criados por lei, de provimento efetivo ou em comissão, incluídas as autarquias e fundações públicas dos referidos entes da federação⁷²”.

Todavia, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3395, movida por uma associação de juízes federais, o STF entendeu, por via da interpretação conforme, que a Justiça do Trabalho não possui competência para julgamento de relações estatutárias. Tal interpretação preceitua que o intérprete deve adotar a interpretação mais favorável e que seja compatível com a Constituição Federal⁷³. Para fortalecer seu argumento, o Supremo acentuou que as normas preponderantes em face das relações estatutárias são de natureza administrativa. Conforme tal decisão, entende-se que a justiça trabalhista possui competência para julgar relações trabalhistas oriundas da CLT.

Tal situação configura uma afronta ao texto constitucional, cenário reforçado quando observado o contexto histórico. Além disso, argumenta-se, em favor da competência da justiça trabalhista, que, para se presumir a existência de regime administrativo há necessidade que exista um estatuto vigente na esfera do ente público, o que não ocorre em muitos casos. Há um estatuto federal e estatutos estaduais e municipais, que são vigentes de acordo com a autonomia político-administrativa do ente federativo⁷⁴, mas a grande maioria dos entes federados não possui estatuto.

Ademais, a Justiça do Trabalho é a mais adequada para julgar relações de natureza profissional, sejam as regidas pela CLT ou por qualquer outro regime funcional. Ela configura-se como uma justiça especializada em tais relações, em que os juízes estão habituados e são mais preparados, pela prática, a julgar tais conflitos. Em suma, as relações estatutárias configuram-se como relações trabalhistas com características peculiares. O conceito de relação trabalhista não se restringe aos ditames celetistas, pois cumpridos os requisitos essenciais de tal relação - prestação de trabalho subordinado, pessoal, não eventual e remunerado -, ela resta configurada. Assim, a distinção entre trabalho público e privado

⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3395**. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, 27 de janeiro de 2005. Disponível em: <<http://Redir.Stf.Jus.Br/Estfvisualizadordpub/Jsp/Consultarprocessoeletronico/Consultarprocessoeletronico.Jsf?Seqobjetoincidente=2268427>>. Acesso em 20 nov. 2013.

⁷³ LIMA, Caroline Silva. **Em que consiste o método de interpretação conforme a Constituição?** Disponível em: <<http://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/2235579/em-que-consiste-o-metodo-de-interpretacao-conforme-a-constituicao-caroline-silva-lima>>. Acesso em 20 nov. 2013.

⁷⁴ Verçosa, Alexandre Herculano. **A competência material da Justiça do Trabalho conforme atual interpretação do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/18459/a-competencia-material-da-justica-do-trabalho-conforme-atual-interpretacao-do-supremo-tribunal-federal/1>>. Acesso em 20 nov. 2013.

existe na seara normativa⁷⁵, mas também na prática, exemplo nítido disso são os concursos públicos.

Por outro giro, argumenta-se que a greve consiste em direito coletivo (CF, art. 114, § 3º) e não em direito individual do trabalho (art. 114, I). Assim, o julgamento da ADI 3395 não afetaria a competência da Justiça do Trabalho para julgar as greves no âmbito público, haja vista que referida Ação tratava especificamente de uma parte do inciso I do art. 114⁷⁶.

Em sentido contrário, compactuando com a posição do STF, Carlos Henrique Bezerra Leite entende que a decisão da ADI 3395 possui efeitos *erga omnes* e que permanece a competência da Justiça Comum, federal ou estadual, conforme o caso, para julgamento das ações sobre greves oriundas da relação estatutária de servidores efetivos ou comissionados, investidos em cargos públicos e da relação jurídico administrativa de servidores temporários⁷⁷.

⁷⁵ PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. Ob. cit., p.143.

⁷⁶ COIMBRA, Rodrigo. *Exercício do direito social de greve dos servidores públicos estatutários e políticas públicas*. Universitas/Ius, v.23, n. 1, jan./jun.2012, p.95-111, p. 107.

⁷⁷ *Idem*.

CAPÍTULO 3: O DIREITO DE GREVE NO ÂMBITO LEGISLATIVO E EXECUTIVO

Apesar do consenso que há sobre a necessidade de se regulamentar o direito de greve dos servidores, a forma como tal direito será exercido e suas limitações acarreta divergências tanto no âmbito do Poder Legislativo quanto no do Executivo.

Há alguns projetos de lei que tramitam no Senado, entre eles: PLS 710/11, do senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP), e PLS 84/07, do senador Paulo Paim (PT-RS)⁷⁸. Na Câmara dos Deputados há o PL 4.497/01, ao qual outros projetos de lei foram apensados. No Executivo, há registro de um anteprojeto de 2007.

3.1 Projeto de Lei 4.497/01

O projeto de lei nº 4.497, de 2001, foi o primeiro projeto de lei ordinária tratando da matéria. De autoria da deputada Rita Camata (PSD/ES), foi apresentado na Câmara dos Deputados em 17 de abril de 2001, em substituição ao Projeto de Lei Complementar 29/1995, cuja tramitação foi encerrada devido a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que eliminou a exigência de lei complementar para regulamentação da greve dos servidores públicos⁷⁹.

Na justificativa do projeto⁸⁰, a deputada salientou que:

" (...) continua de fundamental importância regulamentar o exercício do direito de greve dos servidores públicos, previsto na Constituição Federal, em seu art. 37, VII. Sua inexistência tem dado margem a atitudes unilaterais por parte dos servidores e da Administração, exacerbando os conflitos trabalhistas entre as partes e causando danos à população que depende dos serviços públicos. A inexistência de norma jurídica que regule a matéria faz com que os servidores interpretem o exercício do direito de greve sem quaisquer limites, e por algumas vezes, sem resguardar os interesses da população, que em última instância, é seu padrão imediato".

⁷⁸ BRASIL. Agência Senado. **Projetos**. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2012/09/25/direito-de-greve-no-servico-publico-pode-voltar-a-discussao-apos-as-eleicoes/tablet>> . Acesso em 04 nov. 2013.

⁷⁹ CARVALHO, Uiliam Frederic D'Lopes. **Greve no serviço público**. Ciência jurídica do trabalho, v. 14, n. 89, set./out. 2011, p. 75-104 (p. 93).

⁸⁰ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 4.497/01**. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, ano 56, n. 54, 20 abril 2001, p. 16125 a 16405. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD20ABR2001.pdf#page=38>>. Acesso em 08 nov. 2013. Justificação da deputada Rita Camata.

Nota-se que a não regulamentação do direito acarreta prejuízos, que poderiam ser mitigados, à medida que não há limitação ao exercício da greve. Assim, a omissão afeta o cidadão, que sofre com a não prestação adequada do serviço; os grevistas, que exercem o direito sem respaldo legal, não havendo garantias em relação ao corte de ponto e ao pagamento da remuneração; o Estado, que é responsável pela continuidade dos serviços públicos, havendo ainda situações em que a prestação do serviço deixa de ser integral.

Prosseguiu a deputada com a justificação, destacando o aspecto da competência em relação à matéria:

"O adiamento do disciplinamento legal do direito de greve dos servidores públicos resulta de omissão tanto do Poder Executivo, quanto do Legislativo. A lei em tela não se destina exclusivamente aos servidores da União, caso em que estaria sujeita à iniciativa privativa do Presidente da República, trata-se de lei com aplicação nacional, e não apenas federal, reguladora de direitos dos servidores públicos de todas as esferas de Governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). É legítima, portanto, a iniciativa parlamentar sobre a matéria".

Afora o referido projeto de lei, foram apresentados outros, visando a regulamentação da matéria: PL 5.662/2001, de autoria do Deputado Airton Cascavel; PL 6.032/2002, apresentado pelo Poder Executivo; PL 6.141/2002, de autoria da Deputada Iara Bernardi; PL 6.668/2002, da Deputada Elcione Barbalho; PL 6.775/2002, apresentado pela Comissão de Legislação Participativa; PL 1.950/2003, do Deputado Eduardo Paes; PL 981/2007, do Deputado Regis Oliveira; e PL 3.670/2008, também apresentado pela Comissão de Legislação Participativa⁸¹.

Todos esses projetos de lei foram apensados⁸² ao PL 4497/2001. Cabe destacar que aos referidos projetos foram apresentados alguns substitutivos e destaques. Assim, o projeto original da deputada Rita Camata ainda será objeto de grande discussão e poderá sofrer grandes modificações. Nesse sentido:

⁸¹ CARVALHO, Uilliam Frederic D'Lopes. *Greve no serviço público*. Ciência jurídica do trabalho, v. 14, n. 89, set./out. 2011, p. 75-104 (p. 94).

⁸² Conceito de Apensação: Tramitação em conjunto. Propostas semelhantes são apensadas ao projeto mais antigo. Se um dos projetos semelhantes já tiver sido aprovado pelo Senado, este encabeça a lista, tendo prioridade sobre os da Câmara. O relator dá um parecer único, mas precisa se pronunciar sobre todos. Quando aprova mais de um projeto apensado, o relator faz um substitutivo ao projeto original. O relator pode também recomendar a aprovação de um projeto apensado e a rejeição dos demais. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/camaranoticias/noticias/69896.html>>. Acesso em 08 nov. 2013.

"Para exemplificar esse quadro de total indefinição podemos citar o art. 9º do projeto original (PL 4.497/2001), que previa o pagamento da remuneração aos trabalhadores nos dias parados. Divergindo desta proposta, o relator do projeto, Deputado Nelson Marquezelli propôs o extremo oposto, a proibição total do pagamento dos dias parados. Contudo, para se tentar criar um acordo entre os parlamentares foi necessária a apresentação de proposta que torna o pagamento da remuneração relativa ao período de participação no movimento grevista objeto de negociação entre as partes"⁸³.

Por fim, cabe salientar que a proposição está em discussão e aguarda parecer na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados (CCJC)⁸⁴.

3.2 Projeto de Lei do Senado 84/07

De autoria do senador Paulo Paim (PT/RS), o projeto de lei nº 84, de 2007, foi apresentado no Senado em 8 de março de 2007. Foi distribuído na Comissão de Assuntos Sociais (CAS) em 19 junho de junho de 2009. Em seguida, foi examinado pela Comissão de Constituição e Justiça, encontrando-se, atualmente, na Comissão de Assuntos Econômicos.

O projeto inicial considerou como serviço ou atividade essencial os caracterizados como de urgência médica, necessários à manutenção da vida, e possibilitou a organização de escalas especiais de plantão durante a greve. Vedou a dispensa e a substituição de grevistas durante e em razão do movimento, bem como a interferência por autoridades públicas, inclusive judiciárias. E considerou nulo de pleno direito todo ato de repressão, coação, discriminação e que cause prejuízo ao trabalhador.

Na justificção do projeto, o senador destacou que "a greve é um instrumento de luta, legítimo dos trabalhadores, porém deve e é sempre utilizado como recurso no processo de negociação"⁸⁵.

A Comissão de Assuntos Sociais elaborou substitutivo que incluiu como serviço essencial as atividades de necropsia, liberação de cadáver e exame de corpo de delito; os serviços de distribuição de medicamentos pelo Sistema Único de Saúde; as atividades

⁸³ CARVALHO, Uillian Frederic D'Lopes. *Greve no serviço público: Ciência jurídica do trabalho*, v. 14, n. 89, set./out. 2011, p. 75-104 (p. 95).

⁸⁴ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Projetos de Lei e Outras Proposições. **Projeto de Lei 4497/2001**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=27779>>. Acesso em 08 nov. 2013.

⁸⁵ BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Justificação do Projeto de Lei do Senado 84/07**. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/9373.pdf>>. Acesso em 09 nov. 2013.

policiais relacionadas à segurança pública e penitenciária; e os serviços de controle de tráfego aéreo. Além disso, suprimiu a vedação de interferência judiciária (art. 6º), por entendê-la inconstitucional face ao disposto no artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal. Por sua vez, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania incluiu outros serviços como essenciais: processamento de dados ligados a serviços essenciais; serviços judiciários e do Ministério Público; defensoria pública; serviços vinculados ao pagamento de benefícios previdenciários; guarda de substâncias radioativas e equipamentos e materiais nucleares; serviços vinculados ao processo legislativo; defesa judicial dos entes federativos e respectivas autarquias e fundações; atividade de arrecadação e fiscalização de tributos e contribuições sociais; e serviço diplomático⁸⁶.

Tal projeto tramita em conjunto com mais três projetos: 513, de 2007; 83, de 2007; e 127, de 2012.

3.3 Projeto de Lei do Senado 710/11

O projeto de lei nº 710, de 2011, de autoria do senador Aloysio Nunes, é demasiadamente restritivo, tanto que foi apelidado de lei antigreve⁸⁷. Na justificação, o senador ressaltou que:

"Vigora, nessa lógica de decisões individualizadas, a assimetria, a desconexão e a contradição quanto aos aspectos essenciais do debate como, por exemplo, o tempo necessário para comunicação aos órgãos interessados antes da deflagração da greve, o tratamento conferido aos dias parados, a definição dos serviços considerados essenciais, o percentual mínimo de servidores que deve ser destacado para assegurar a continuidade dos serviços públicos e a mínima lesão aos cidadãos usuários desses serviços, entre outros".

Nota-se, portanto, que a divergência a respeito do assunto foi fonte motivadora para a autoria do referido projeto. Este considerou a greve como recurso extremo, só admitido após o fracasso de todas as tentativas de solução.

⁸⁶ Brasil. Congresso Nacional. Senado Federal. **Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre o Projeto de Lei do Senado 83/07**. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/86317.pdf>>. Acesso em 09 nov. 2013.

⁸⁷ ABREU, Miriam Santini de. **Servidores Públicos**. Disponível em: <<http://www.sindprevs-sc.org.br/index.php/todas-noticias/37-noticias/2362-governo-nao-da-reajuste-anual-e-amarra-luta>>. Acesso em 09 nov. 2013.

O projeto estabelece, em seu art. 5º, que as deliberações aprovadas em assembleia geral, com indicativo de greve, serão notificadas ao Poder Público para que se manifeste no prazo de 30 dias. Será garantida a negociação coletiva, observando-se os preceitos estabelecidos na Convenção nº 151, da Organização Internacional do Trabalho. E sendo infrutífera, poder-se-á recorrer a métodos alternativos de solução de conflitos, como mediação, conciliação ou arbitragem. O art. 9º estabelece que, não havendo solução por meio da negociação coletiva e dos métodos alternativos, será facultada a deflagração da greve.

O art. 10 estabelece requisitos para deflagração da greve, os quais deverão ser cumpridos até o décimo quinto dia que antecede o início da paralisação: tentativa de resolução do conflito por meio de negociação coletiva e métodos alternativos; comunicação prévia a autoridade competente; apresentação de plano de continuidade dos serviços públicos ou atividades estatais; informação à população; e apresentação de alternativas de atendimento ao público.

O art. 12 determina que a participação em greve não suspende o vínculo funcional. Por sua vez, o art. 15 veda a demissão, exoneração, remoção, substituição, transferência ou qualquer outra medida contra o servidor, durante ou em razão de greve, salvo as hipóteses excepcionais mencionadas (não observância de percentual mínimo de servidores em serviço, após 48 horas da decisão judicial). O artigo 17 estabelece que são considerados serviços públicos ou atividades essenciais aqueles que afetem a vida, a saúde e a segurança dos cidadãos.

Os artigos 18 e 19 estabelecem o percentual mínimo de servidores que devem continuar trabalhando durante o movimento grevista. Nos serviços públicos ou atividades essenciais, deve-se manter o percentual mínimo de sessenta por cento do total de servidores. E na hipótese de atividade ou serviço de segurança pública, será de no mínimo oitenta por cento, sendo vedada a greve aos membros das Forças Armadas e aos integrantes das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares. No caso de serviços públicos ou atividades não-essenciais, o percentual mínimo será de cinquenta por cento. A justificativa para o estabelecimento desses percentuais é o 'propósito de assegurar a regular continuidade da prestação dos serviços públicos ou das atividades estatais indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade'.

Ademais, o artigo 20 estabelece que o descumprimento dos percentuais mínimos fixados nos artigos mencionados dá ensejo à declaração da ilegalidade da greve. O art. 21 dispõe que, em tais situações, o Poder Público assegurará a prestação dos serviços afetados. Por sua vez, o artigo 26 estatui que configura-se como greve abusiva a manutenção da paralisação após a celebração de acordo ou a prolação de sentença arbitral ou judicial.

O artigo 28 prevê que serão prioritárias as ações que envolvam greve, ressalvados os julgamentos de *habeas corpus* e mandados de segurança. Por essa disposição fica evidente a preocupação do Poder Público em restringir o direito de greve.

Nota-se que referido projeto mitiga, consideravelmente, o direito de greve. Os percentuais estabelecidos são altos, o que enfraquece o seu exercício, tornando-o ineficaz. De tal forma, o movimento paredista perde sua força, sendo inviabilizado seu caráter persuasivo, que lhe é inerente.

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania considerou algumas alterações que devem ser feitas no referido projeto, entre elas: a paralisação no serviço público não pode ser total, mas somente parcial (art. 2º) e a determinação de retorno dos servidores ao serviço em até 24 horas, prazo contado da intimação da entidade sindical (art. 29). Após a análise pela referida Comissão, o projeto seguiu para análise da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, local em que se encontra sob análise. Importante destacar que o projeto tramita em conjunto com o PLS 287, de 2013, da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, que dispõe sobre o direito de greve e regulamenta a Convenção nº 151 da OIT, estabelecendo as diretrizes da negociação coletiva no âmbito da administração pública dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Em consonância com o referido projeto, em setembro⁸⁸ foi apresentado o anteprojeto do senador Romero Jucá (PMDB/RR), que deverá ser apreciado em breve. A votação estava prevista para 7 de novembro, mas foi adida por falta de quórum, e remarcada para 20 de novembro. As Centrais Sindicais e Entidades de Servidores Públicos mobilizam-se contra. Pedro Armengol, secretário nacional adjunto de Relações do Trabalho da CUT e secretário de Finanças da Condsef (Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal) critica, entre outros aspectos, a definição da lei de que a paralisação deve ser sempre

⁸⁸ PEDREIRA, William. 30 de outubro: **Dia de Mobilização Nacional por serviço público de qualidade**. Disponível em: <<http://www.cut.org.br/destaques/23891/30-de-outubro-dia-de-mobilizacao-nacional-por-servico-publico-de-qualidade>>. Acesso em 10 nov. 2013.

parcial. Segundo ele, a paralisação parcial ou total deve ser determinada pelos trabalhadores e/ou características da atividade⁸⁹. Além disso, acrescenta que a intervenção do Legislativo atrapalha o processo de negociação em andamento⁹⁰.

Acredita-se que o referido relatório reúne e conjuga as piores características dos projetos que tramitam sobre o tema (23 projetos na Câmara dos Deputados e 4 no Senado Federal). A aprovação do relatório configura retrocesso e gera um cenário mais dificultoso de negociação⁹¹.

3.4 Anteprojeto do Executivo de 2007

Em 2007 foi elaborado pelo, Ministro do Planejamento, Paulo Bernardo, e pelo Advogado-Geral da União, José Antonio Toffoli, anteprojeto de lei para regulamentação do direito de greve dos servidores públicos. Ele foi enviado para a Casa Civil, cuja chefia era de Dilma Rousseff, em maio do mesmo ano, para posteriormente ser submetido à apreciação do Ministério do Trabalho, da Justiça e da Previdência, além do Presidente da República, e em seguida ser enviado ao Congresso. A proposta prevê um percentual mínimo para que não se interrompa a prestação dos serviços públicos, e estipula que a deflagração da greve no setor público somente ocorrerá se houver aprovação de no mínimo dois terços da categoria, e não apenas dos sindicalizados que promovem a greve. Prevê, ainda, que deverá haver reposição dos dias parados, desconto salarial e multa quando a greve for ilegal⁹².

Exige também que o sindicato informe à autoridade responsável a deflagração da greve com 48 horas de antecedência. Sendo em serviços inadiáveis e de interesse público, a exigência é de 72 horas prévias. Portanto, o anteprojeto considerou que todo serviço público é essencial. Nas palavras de Toffoli "A filosofia de nossa proposta é de que alguns serviços são

⁸⁹ **CENTRAIS rejeitam PL que retira dos servidores o direito à greve.** Disponível em: <<http://www.horadopovo.com.br/2013/11Nov/3202-08-11-2013/P5/pag5a.htm>>. Acesso em 10 nov. 2013.

⁹⁰ **PEDREIRA, William. 30 de outubro: Dia de Mobilização Nacional por serviço público de qualidade.** Disponível em: <<http://www.cut.org.br/destaques/23891/30-de-outubro-dia-de-mobilizacao-nacional-por-servico-publico-de-qualidade>>. Acesso em 10 nov. 2013.

⁹¹ **CONDSEF. Fórum discute ações contra o direito de greve.** Disponível em: <http://www.asdner.org.br/new/index.php?option=com_content&view=article&id=824%3A-forum-discute-acoes-para-barrar-projeto-que-impede-direito-de-greve-&catid=1%3Anovidades&Itemid=6>. Acesso em 19 nov. 2013.

⁹² **CAMPOS, André. Para sindicalistas, projeto do governo ameaça direito de greve.** Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/2007/05/para-sindicalistas-projeto-do-governo-ameaca-direito-de-greve/>>. Acesso em 06 nov. 2013.

inadiáveis, e que o serviço público como um todo deve ser considerado essencial, pois nenhum tipo de serviço público civil pode ter descontinuidade"⁹³.

Além disso, quando houver prestação de serviços inadiáveis e de interesse público, deve-se manter, no mínimo, quarenta por cento dos servidores em serviço em prol da continuidade dos serviços. Essa porcentagem pode elevar-se a depender do tipo de serviço prestado, ou seja, o governo pode solicitar à Justiça a elevação do percentual mínimo. De acordo com a proposta, são considerados serviços inadiáveis: atendimento ambulatorial, assistência médica, tratamento e abastecimento de água, tratamento de esgoto, serviços funerários e de necropsia, inspeção agropecuária, defesa e controle do tráfego aéreo, segurança pública, serviços de telecomunicações e de tratamento e lixo hospitalar, e de concessão e pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais⁹⁴.

Por outro lado, o projeto apresenta alguns atenuantes: a possibilidade de mediação do conflito salarial pelo Ministério Público, desde que as partes requeiram seu auxílio; no caso de greve considerada ilegal pela Justiça, haverá corte de ponto dos servidores faltosos até o limite de 30 por cento da remuneração; sendo legal, não haverá corte de ponto, todavia os servidores serão obrigados a repor, no mínimo, cinquenta por cento dos dias não laborados⁹⁵.

As direções da CUT e do Sindsep (Sindicato dos Servidores Públicos) consideram que tal anteprojeto configura-se como uma lei anti-greve, pois estabelece exigências desarrazoadas, impraticáveis para a deflagração e continuidade da greve. Os sindicalistas classificam a exigência do quórum de dois terços como uma interferência estatal indevida. Leandro Oliveira Valquer, presidente do Sindsep, afirmou que tal quórum é elevado e inviabiliza, praticamente, qualquer greve⁹⁶. Além disso, discordam que todo serviço público seja essencial e rebatem tal argumento alegando que a própria Organização Internacional do Trabalho (OIT) considerou como essencial as atividades que representem risco à vida, à saúde

⁹³ FRANCO, Ilimar. **Lei dura para greve de servidor.** Disponível em: <http://www.sinpecpf.org.br/noticias/noticias/1375&ano_atual=2007>. Acesso em 06 nov. 2013.

⁹⁴ Esses são alguns exemplos, a lei estabelece outros tipos de serviços considerados como tal.

⁹⁵ ROMERO, Cristiano. **Plano cria áreas de serviços inadiáveis.** Disponível em: <http://www.anasps.org.br/imprimir_materia.php?id=1536>. Acesso em 06 nov. 2013.

⁹⁶ FRANCO, Ilimar. **Lei dura para greve de servidor.** Disponível em: <http://www.sinpecpf.org.br/noticias/noticias/1375&ano_atual=2007>. Acesso em 06 nov. 2013.

e à segurança do cidadão. Além disso, consideram genérica a lista de serviços inadiáveis e de interesse público, por enquadrar quase todo o serviço público⁹⁷.

Ademais, cabe ressaltar que o modelo perseguido pela administração pública é o gerencial, em que os cidadãos são considerados clientes e os serviços devem ser prestados com eficiência e rapidez, aos moldes da administração privada. Nesse cenário, considerar todo serviço público como essencial é um retrocesso. Os institutos da concessão, da delegação e da permissão evidenciam que há serviços mais relevantes que outros. E mesmo dentre os serviços prestados por autoridades públicas, há primazia social de uns sobre outros.

O presidente da Central Única dos Trabalhadores, Artur Henrique da Silva Santos, criticou com vigor o anteprojeto: "Há um descompasso no governo, estão fazendo o debate em ordem contrária"⁹⁸. Em outra oportunidade, criticou novamente: "Não há como limitar o direito de greve sem antes regulamentar a negociação coletiva no setor público"⁹⁹.

E continuou sua crítica, o que fez em referência ao Presidente da República, da época, Luiz Inácio Lula da Silva:

"Ele já fez greve de mais de 90 dias e sabe que pagamento e corte do ponto fazem parte da negociação. Ele já passou por isso. O que não existe em nenhum lugar do mundo é essa exigência de corte de 100% para os dias parados"¹⁰⁰.

Na realidade, a intenção desse anteprojeto é dificultar e reprimir os movimentos grevistas, o que fica evidente por suas disposições, criticadas severamente como visto acima.

Importante destacar que as restrições e deveres impostos no âmbito federal seriam aplicados também nas esferas municipais e estaduais (e também aos servidores do Distrito Federal), tanto em órgãos públicos como em empresas concessionárias. Pelo projeto, as

⁹⁷ *Idem.*

⁹⁸ SALGADO, Raquel. **Para centrais, governo quer proibir greve de servidores.** Disponível em: <http://www.anasps.org.br/imprimir_materia.php?id=1536>. Acesso em 06 nov. 2013.

⁹⁹ CORREIA, Karla. **Para Lula, greve de 90 dias com salário são férias.** Disponível em: <http://www.anasps.org.br/imprimir_materia.php?id=1536>. Acesso em 06 nov. 2013.

¹⁰⁰ *Idem.*

procuradorias estaduais e municipais seriam as responsáveis por zelar pelo cumprimento da lei ¹⁰¹.

Ressalta-se que no âmbito do Poder Executivo, em 2012, devido ao grande número de greves no serviço público, o assunto voltou a pauta política.

3.5 Negociação coletiva e Reajuste salarial

O direito de greve pressupõe o debate sobre negociação coletiva e reajuste salarial. Ricardo Macedo ¹⁰² entende que o direito à negociação coletiva deve ser garantido tanto no âmbito público como no privado; todavia, deve ser exercido de acordo com os ditames de cada seara. Ademais, o STF fixou entendimento, esposado na Súmula 679 ¹⁰³, que a fixação de vencimentos dos servidores públicos não pode ser objeto de convenção coletiva.

Em relação à questão salarial, o autor ¹⁰⁴ anota que, de acordo com o expressamente previsto no art. 37, X, da CF, entende-se que aumento e reajuste salarial possuem conceitos distintos. Tal posicionamento coaduna-se com a doutrina e a jurisprudência. Além disso, acrescenta que, em ambos os casos, requer-se lei específica, e que - além disso - a Constituição exige a previsão orçamentária para qualquer vantagem ou aumento de remuneração. Em suma:

"De qualquer modo, não há dúvida de que, seja aumento ou reajuste, ambos devem estar previstos e autorizados nas leis orçamentárias. O certo é que a previsão em lei não tem por objetivo restringir o âmbito material da negociação coletiva, mas o controle racional dos gastos do setor público" ¹⁰⁵.

Ocorre que tal reajuste preserva o valor nominal da moeda, sendo que o adequado seria a preservação do valor real. Nesse âmbito, torna-se oportuno os esclarecimentos de Di Pietro, que acabam por evidenciar a distinção entre ambos:

¹⁰¹ PIRES, Luciano. **Lei de greve valerá nos Estados**. Disponível em: <http://www.anasps.org.br/imprimir_materia.php?id=1536>. Acesso em 06 nov. 2013.

¹⁰² PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. Ob. cit., p. 205.

¹⁰³ Dispõe a Súmula 679: "A fixação de vencimentos dos servidores públicos não pode ser objeto de convenção coletiva".

¹⁰⁴ PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. Ob. cit., p. 207.

¹⁰⁵ PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. **Reforma administrativa**. O Estado, o serviço público e o servidor. 2ª ed., Brasília: Brasília Jurídica, 1998, p. 117. Apud PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. Ob. cit., p. 207.

"Os servidores passam a ter direito à revisão geral anual, para todos na mesma data e sem distinção de índices (estas últimas a serem observadas em cada esfera de governo). A revisão anual presume-se que tenha por objetivo atualizar as remunerações para acompanhar a evolução do poder aquisitivo da moeda; a não ser assim, não haveria razão para tornar obrigatória a revisão anual, no mesmo índice e na mesma data para todos. Essa revisão anual constitui direito dos servidores, o que não impede revisões outras, feitas com o objetivo de reestruturar ou conceder melhoras a carreiras determinadas, por outras razões que não a de atualização do poder aquisitivo dos vencimentos e subsídios"¹⁰⁶.

Ademais, conforme ressalta Ricardo Macedo¹⁰⁷, o reajuste salarial é matéria de negociação coletiva, sob pena de esvaziamento dos sindicatos dos servidores públicos. Nota-se, assim, o entrelaçamento das matérias, o que torna oportuno o conhecimento sobre o tratamento legislativo que lhes é conferido.

3.5.1 Negociação coletiva : Proposta de Emenda à Constituição 129/03 e Projeto de Lei do Senado 287/2013

A PEC 129/03, de autoria do deputado Maurício Rands e outros, altera o art. 37 da CF e confere aos servidores públicos o direito à negociação coletiva. A proposta foi apresentada à Câmara dos Deputados no dia 06 de agosto de 2003, e, passados dez anos, ainda encontra-se parada na Casa, o que demonstra o desinteresse pela aprovação, a despeito da importância do tema.

Na justificção, restou evidente a interligação entre a negociação coletiva e o direito de greve:

"Trata-se de contradição que não resiste sequer à lógica do sistema. Como esclarece a Organização Internacional do Trabalho através de sua Convenção 151 (...), os direitos de sindicalização e de greve estão intrinsecamente vinculados ao direito à negociação coletiva"¹⁰⁸.

¹⁰⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 15ª ed. São Paulo: Altas, 2003, p. 455. Apud PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. Ob. cit., p. 208.

¹⁰⁷ PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. Ob. cit., p. 208.

¹⁰⁸ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda Constitucional 129/03**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=152616&filename=PEC+129/2003>. Acesso em 14 nov. 2013. Justificação dos deputados Vicentinho e Maurício Rands.

Em relação à aparente incompatibilidade entre a competência exclusiva do Presidente da República para aumento da remuneração (exigência de lei) e a negociação coletiva, argumenta-se que é possível a compatibilização. Cita-se como exemplo o ordenamento italiano e o espanhol.

O PLS 287/2013, apresentado em 11 de julho, dispõe sobre as relações do trabalho, o tratamento de conflitos, o direito de greve e regulamenta a Convenção nº 151 da Organização Internacional do Trabalho -OIT, estabelecendo as diretrizes da negociação coletiva no âmbito da administração pública dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Ele encontra-se na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa e tramita em conjunto com o PLS 710/2011¹⁰⁹.

3.5.2 Congelamento salarial: Projeto de Lei Complementar 549/09

O projeto de lei complementar nº 549, de 2009, versa sobre congelamento salarial, algo incongruente no cenário atual, em que os servidores públicos não possuem sequer o reajuste anual garantido constitucionalmente. Em 2007, o Executivo enviou à Câmara dos Deputados o PLP 01/2007, que foi assinado pelos ministros Paulo Bernardo e Guido Mantega. A diferença entre ambos reside no percentual de aumento acima da inflação. Aparentemente, há reajuste e ganho salarial; todavia, a aprovação do projeto significa suspensão de atualização salarial até 2019¹¹⁰.

O PLP 01/2007 aguarda deliberação na Câmara dos Deputados. Em face da dificuldade de aprovação, foi apresentado, no Senado, o PLS 611. Este é assinado dentre outros, pelo senador Romero Jucá, tendo sido aprovado por unanimidade. Após essa aprovação, passou a tramitar na Câmara como PLP 549¹¹¹. O projeto já foi aprovado, por unanimidade, na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e na

¹⁰⁹ BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Projetos e Matérias Legislativas. PLS 287/2013**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=113701>. Acesso em 20 nov. 2013.

¹¹⁰ QUEIROZ, Antônio Augusto de. **Ameaças aos servidores e à seguridade social no Congresso**. Disponível em: <<http://www.sintufsc.ufsc.br/wordpress/?p=4948>>. Acesso em 14 nov. 2013.

¹¹¹ ABREU, Miriam Santini de. **Servidores públicos**. Disponível em: <<http://www.sindprevs-sc.org.br/index.php/37-noticias/2362-governo-nao-da-reajuste-anual-e-amarra-luta>>. Acesso em 14 nov. 2013.

Comissão de Finanças e Tributação (CFT), mas no momento aguarda análise da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)¹¹².

¹¹² BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projetos de Lei e Outras Proposições. PLP 549/2009**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=465296>>. Acesso em 14 nov. 2013.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito de greve é uma garantia dos trabalhadores, pólo mais fraco da relação trabalhista, face ao poder do empregador. Os trabalhadores submetem-se, muitas vezes, a exigências indignas, como por exemplo, más condições de trabalho e salários baixos. Porém, não se conformam com tal situação e almejam melhores condições de trabalho e para isso, recorrem a greve.

A princípio, a greve deveria ser a última hipótese, ou a *ultima ratio*. Todavia, a realidade não é essa. A despeito da garantia de sindicalização, no âmbito público, o cenário é mais complexo face a não regulamentação da negociação coletiva e aos princípios administrativos da supremacia do interesse público e da continuidade dos serviços públicos. Além disso, os prejuízos causados afetam diretamente a população, que é a beneficiária de tais serviços; assim, é necessário que haja a observância de limites e parâmetros mais acentuados no âmbito público do que no privado. Em razão dessa peculiaridade, reside a imposição de limitações mais severas para o seu exercício.

Por outro lado, tanto o direito de greve como o da população devem ser garantidos em um Estado Democrático de Direito. Ambos são resultados de lutas e conquistas históricas, que possibilitaram a construção desse Estado. Nesse contexto, o cenário ideal consiste em uma harmonização entre o interesse público e o da categoria grevista, de acordo com as peculiaridades inerentes a cada um.

A própria Constituição Federal reconheceu as peculiaridades com que o direito de greve deve ser disciplinado no âmbito público e estabeleceu que incumbia ao legislador definir os "termos e limites" em que o movimento paresta poderia ocorrer. Em que pese a ausência de regulamentação do dispositivo constitucional, a doutrina e a jurisprudência vêm se posicionando sobre o tema, em meio a intensos debates. Inicialmente, entendeu-se que o direito só seria garantido após a edição de norma reguladora. Depois, que tal direito estava garantido desde a promulgação da Magna Carta, cabendo à norma reguladora apenas os termos de seu exercício.

Tal mudança de entendimento propiciou a aplicação da Lei de greve do setor privado no público, conforme julgamento do Mandado de Injunção nº 712, face a mora do

legislador em regulamentar tal direito. A falta de iniciativa do Governo Federal (a quem pertencia a iniciativa da lei) levou o STF a criar uma solução alternativa, enquanto não viesse tal regulamentação. Afinal, a despeito da ausência da lei, as greves eram recorrentes.

Em função dos movimentos grevistas, o Poder Público deparou-se com situações em que houve total paralisação na prestação de serviços públicos e efetivos prejuízos à sociedade. Novamente, buscou-se uma solução. O Poder Executivo editou o Decreto nº 7.777, de 2012, que possibilitou a substituição dos servidores grevistas. Ocorre que decreto é ato administrativo, e não espécie legislativa; portanto, instrumento normativo inferior à lei e à Constituição Federal, não se configurando instrumento idôneo para tal, sendo questionável, pois, sua legitimidade.

Além disso, em relação ao tema, questionou-se a competência da justiça trabalhista para dirimir tais conflitos envolvendo servidores estatutários. O texto constitucional e o contexto de sua alteração deixaram evidente que a justiça laboral possuía competência para tal. Todavia, não foi esse o entendimento consagrado pelo STF, que considerou ser competência da Justiça Comum conhecer e julgar o dissídio coletivo de greve de serviços ou atividades públicas essenciais.

No decorrer dos 25 anos após a promulgação da Magna Carta, houve tentativas de regulamentação do direito de greve pelo Poder Público, por meio de anteprojetos e projetos de lei. A despeito das medidas adotadas, a regulamentação até hoje não ocorreu e, assim, a falta de um parâmetro legal tem gerado prejuízo a todas as partes envolvidas na questão: aos servidores, pelo enfraquecimento de seu movimento paredista, face à aplicação de normas que não levam em conta sua situação peculiar, e que geram restrições indevidas ao exercício do direito. À população, que sofre prejuízos com a paralisação na prestação dos serviços coletivos; e ao Poder Público, que é responsável por garantir a continuidade dos serviços públicos, que devem ser prestados de forma adequada e com a presteza devida. Ademais, viabiliza a ocorrência de greves que se caracterizam, muitas vezes, por serem desarrazoadas e abusivas.

Portanto, nota-se que independentemente do tratamento jurídico conferido ao movimento paredista, a greve é *a priori* um fato social. Em outras palavras, ela ocorre ainda que seja proibida ou não regulamentada, o que acarreta prejuízos à população - prejuízos esses

que são intensificados pela não observância, no exercício do direito de greve, de parâmetros razoáveis.

Tais características inerentes à greve no âmbito público denotam a relevância do tema e a necessidade de sua urgente regulamentação, o que não significa que tal direito deva sofrer restrições tais que venham a inviabilizar seu exercício. O movimento grevista é legítimo desde que não seja abusivo. Assim, sua regulamentação não deve implicar o esvaziamento e a impossibilidade de os servidores lançarem mão de uma garantia constitucional universalmente reconhecida.

Importante destacar que a deflagração da greve pode ser evitada pelo meio negocial. Em face dessa peculiaridade é fundamental a regulamentação da negociação coletiva no setor público, situação que se tornou particularmente possível após ratificação, pelo Brasil, da Convenção 151 da OIT. Com a regulamentação, haveria a possibilidade fática de utilização da greve como *ultima ratio*, ao invés de principal meio na luta pelos direitos trabalhistas. Apesar dos reajustes salariais constituírem matéria de iniciativa do Poder Executivo, a deflagração de greves não se restringe a reivindicação por melhores salários.

Cabe ressaltar que além da regulamentação da negociação coletiva, há também a questão do reajuste salarial anual, direito constitucionalmente garantido (art. 37, X). A realidade fática, porém, destoa da jurídica, e, assim, na maioria das vezes, o aumento salarial pleiteado não repõe sequer os índices de inflação que seriam contemplados pelo reajuste.

Nota-se, que o direito de greve se interrelaciona com outros e que a garantia de todos esses direitos viabiliza efetivamente condições justas e dignas de trabalho. A deflagração da greve muitas vezes ocorre pela não observância de garantias asseguradas por preceitos constitucionais e legais. Caso, estes fossem observados, a ocorrência de movimentos paredistas seria reduzida e a greve se constituiria no último recurso do qual a classe trabalhadora lançaria mão.

É de se considerar, assim, que o direito de greve deve ser garantido em conjunto com o direito a negociação coletiva e ao reajuste salarial anual. Além disso, deve-se primar por uma harmonização com os princípios da supremacia do interesse público e da continuidade dos serviços públicos, a fim de que os interesses de todos - grevistas, sociedade e poder público - sejam contemplados e para que os eventuais prejuízos causados à população

sejam mínimos. Afinal, deve-se sempre buscar um adequado equilíbrio entre os direitos dos servidores e os dos cidadãos, assegurando-se, em todas as dimensões possíveis, o primado do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Miriam Santini de. **Servidores Públicos**. Disponível em: <<http://www.sindprevs-sc.org.br/index.php/todas-noticias/37-noticias/2362-governo-nao-da-reajuste-anual-e-amarra-luta>>. Acesso em 09. nov. 2013.

APENSAÇÃO. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/camaranoticias/noticias/69896.html>>. Acesso em 08. nov. 2013.

ARMENGOL, Pedro. **Convenção 151: Decreto é uma conquista na luta pela negociação coletiva no setor público.** Disponível em <<http://www.cut.org.br/ponto-de-vista/artigos/4805/convencao-151-decreto-e-uma-conquista-na-luta-pela-negociacao-coletiva-no-setor-publico>>. Acesso em 30. out. 2013.

BRASIL. Agência Senado. **Projetos.** Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2012/09/25/direito-de-greve-no-servico-publico-pode-voltar-a-discussao-apos-as-eleicoes/tablet>> . Acesso em 04. nov. 2013.

BRASIL, Agência. **Servidores federais de 18 categorias decidem encerrar greve.** Disponível em <<http://noticias.terra.com.br/brasil/servidores-federais-de-18-categorias-decidem-encerrar-greve,0611dc840f0da310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>>. Acesso: 26 dez. 2012.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 4.497/01.** Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, ano 56, n. 54, 20 abril 2001, p. 16125 a 16405. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD20ABR2001.pdf#page=38>>. Acesso em 08. nov. 2013. Justificação da deputada Rita Camata.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projetos de Lei e Outras Proposições. Projeto de Lei Complementar 549/2009.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=465296>>. Acesso em 14. nov. 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Projetos de Lei e Outras Proposições. **Projeto de Lei 4497/2001.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=27779>>. Acesso em 08. nov. 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda Constitucional 129/03.** Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=152616&filename=PEC+129/2003>. Acesso em 14. nov. 2013. Justificação dos deputados Vicentinho e Maurício Rands.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado 84/07.** Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/9373.pdf>>. Acesso em 09. nov. 2013. Justificação do senador Paulo Paim.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Projetos e Matérias Legislativas. **Projeto de Lei do Senado 287/2013.** Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=113701>. Acesso em 20. nov. 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre o Projeto de Lei do Senado 83/07.** Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/86317.pdf>>. Acesso em 09. nov. 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre o Projeto de Lei do Senado nº 710/11.** Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/113382.pdf>>. Acesso em 05. nov. 2013.

BRASIL. **Decreto nº 1.480, de 3 de maio de 1995.** Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados em casos de paralisações dos serviços públicos federais, enquanto não regulado o disposto no art. 37, inciso VII, da Constituição. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1480.htm>. Acesso em 30. out. 2013.

BRASIL. **Decreto nº 7.777, de 24 de julho de 2013.** Dispõe sobre as medidas para a continuidade de atividades e serviços públicos dos órgãos e entidades da administração pública federal durante greves, paralisações ou operações de retardamento de procedimentos administrativos promovidas pelos servidores públicos federais. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7777.htm>. Acesso em 06. nov. 2013.

BRASIL. **Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989.** Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade e dá outras providências. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7783.htm> Acesso em 30. out. 2013.

BRASIL. **Lei nº 8078, de 11 de setembro de 1990.** Código de Defesa do Consumidor. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm>. Acesso em 04. nov. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3395.** Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, 27 de janeiro de 2005. Disponível em: <<http://Redir.Stf.Jus.Br/Estfvisualizadordpub/Jsp/Consultarprocessoeletronico/Consultarprocessoeletronico.Jsf?Seqobjetoincidente=2268427>>. Acesso em 20. nov. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 559.** Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 05 de maio de 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4828.** Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 27 de agosto de 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 670-ES.** Relator: Ministro Maurício Corrêa. Brasília, 30 de outubro de 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 708-DF.** Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 30 de outubro de 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 712-8-PA**. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 30 de outubro de 2008.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Ação de Cumprimento nº 1724826-03.2006.5.00.0000**. Relator: Ministro Ives Gandra da Silva Martins Filho. Brasília, 14 de junho de 2006. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/processos-do-tst>>. Acesso em 26. nov. 2013.

BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. **Direito Sindical**. São Paulo : LTr, 2009.

CAMPOS, André. **Para sindicalistas, projeto do governo ameaça direito de greve**. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/2007/05/para-sindicalistas-projeto-do-governo-ameaca-direito-de-greve/>>. Acesso em 06. nov. 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 18ª ed. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2007.

CARVALHO, Uilliam Frederic D'Lopes. **Greve no serviço público**. Ciência jurídica do trabalho, v. 14, n. 89, set/out. 2011, p. 75-104.

CATHARINO, José Martins. **Greve e Lock-Out**. In: Buen Lozano, Néstor de y Morgado Valenzuela, Emilio (Coordinadores). *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social*. México: Acadeia IberoAmericana de Derecho del Trabajo Y de La Seguridad Social - Universidad Nacional Autónoma de México, 1997. p. 227-249. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/139/16.pdf>>. Acesso em 17. out. 2013.

CAVALCANTE, Talita. **Executivo deve encaminhar em outubro projeto que regulamenta greve no serviço público**. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2012-09-06/executivo-deve-encaminhar-em-outubro-projeto-que-regulamenta-greve-no-servico-publico>>. Acesso em 06. nov. 2013.

CENTRAIS rejeitam PL que retira dos servidores o direito à greve. Disponível em: <<http://www.horadopovo.com.br/2013/11Nov/3202-08-11-2013/P5/pag5a.htm>>. Acesso em 10. nov. 2013.

COIMBRA, Rodrigo. **Exercício do direito social de greve dos servidores públicos estatutários e políticas públicas**. Universitas/Jus, v. 23, n. 1, jan./jun. 2012, p. 95-111.

CONFEDERAÇÃO dos Trabalhadores no Serviço Público Federal - Condsef.. **Fórum discute ações contra o direito de greve**. Disponível em :
<http://www.asdner.org.br/new/index.php?option=com_content&view=article&id=824%3A-forum-discute-acoes-para-barrar-projeto-que-impede-direito-de-greve-&catid=1%3Anovidades&ItemId=6>. Acesso em 19. nov. 2013.

CORREIA, Karla. **Para Lula, greve de 90 dias com salário são férias**. Disponível em:
<http://www.anasps.org.br/imprimir_materia.php?id=1536>. Acesso em 06. nov. 2013.

DECLARAÇÃO dos direitos do homem e do cidadão. Disponível em:
<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf>. Acesso em 19 dez. 2013.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Direito Coletivo do Trabalho**. São Paulo : LTr, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22ª ed. São Paulo : Atlas, 2009.

ESTÁCIO, Marcelo Souza. **Direito de Greve**. Disponível em: <
<http://www.passeidireto.com/arquivo/1020578/direito-de-greve/4>>. Acesso em 19 dez. 2013.

FRANCO, Ilimar. **Lei dura para greve de servidor**. Disponível em:
<http://www.sinpecpf.org.br/noticias/noticias/1375&ano_atual=2007>. Acesso em 06. nov. 2013.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **A greve no serviço público**. Interesse público, v. 10, n. 49, maio 2008, p. 29-52.

LEIA o decreto 1964, conhecido como lei antigreve. Disponível em: < <http://folhaonline.jusbrasil.com.br/noticias/3136/leia-o-decreto-de-1964-conhecido-como-lei-antigreve>>. Acesso em 19 dez. 2013.

LIMA, Caroline Silva. **Em que consiste o método de interpretação conforme a Constituição?** Disponível em: <<http://fg.jusbrasil.com.br/noticias/2235579/em-que-consiste-o-metodo-de-interpretacao-conforme-a-constituicao-caroline-silva-lima>>. Acesso em 20 nov. 2013.

LIMA, Juliana Maggi. **O direito de greve dos servidores públicos e o STF.** In: _____. *Jurisprudência constitucional: como decide o STF?*, São Paulo, Editora Malheiros, 2009. p. 483-499.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 28 ed. São Paulo : Malheiros, 2011.

MELO, Raimundo Simão de. **A greve no direito brasileiro.** São Paulo: LTr, 2011.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 26ª ed. São Paulo : Atlas, 2010.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical.** São Paulo : LTr, 2008.

PEDREIRA, William. **30 de outubro: Dia de Mobilização Nacional por serviço público de qualidade.** Disponível em: <<http://www.cut.org.br/destaques/23891/30-de-outubro-dia-de-mobilizacao-nacional-por-servico-publico-de-qualidade>>. Acesso em 10. nov. 2013.

PEDREIRA, William. **Pressão garante adiamento da votação do projeto que limita o exercício da greve no serviço público.** Disponível em: <<http://www.cut.org.br/destaques/23932/pressao-garante-adiamento-da-votacao-do-projeto-que-limita-o-exercicio-da-greve-no-servico-publico>>. Acesso em 10. nov. 2013.

PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. **Constituição e liberdade sindical.** São Paulo : LTr, 2007.

PIRES, Luciano. **Lei de greve valerá nos Estados.** Disponível em: <http://www.anasps.org.br/imprimir_materia.php?id=1536>. Acesso em 06. nov. 2013.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. **Ameaças aos servidores e à seguridade social no Congresso.** Disponível em: <<http://www.sintufsc.ufsc.br/wordpress/?p=4948>>. Acesso em 14. nov. 2013.

ROMERO, Cristiano. **Plano cria áreas de serviços inadiáveis**. Disponível em: <http://www.anasps.org.br/imprimir_materia.php?id=1536>. Acesso: 06 nov. 2013.

SALGADO, Raquel. **Para centrais, governo quer proibir greve de servidores**. Disponível em: <http://www.anasps.org.br/imprimir_materia.php?id=1536>. Acesso em 06. nov. 2013.

SINDICATO dos servidores estatutários municipais de Santos - Sindest . **Presidenta Dilma assina decreto e promulga Convenção 151 da OIT**. Disponível em : <http://www.sindest.com.br/artigos/presidenta_dilma_assina_decreto_e_promulga_a_convencao_151_da_oit?a=52>. Acesso em 08 dez. 2013.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo : Saraiva, 2013.

SILVA, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da. **Relações Coletivas de Trabalho - Configurações Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo : LTr, 2008.

SILVA, Thales Rocha. **Greve nos serviços públicos - Desafios e Possibilidades**. 2013. 70f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <http://bdm.bce.unb.br/bitstream/10483/5872/1/2013_ThalesRochaSilva.pdf>. Acesso em 17. out. 2013.

SIQUEIRA NETO, José Francisco. **Liberdade sindical e representação dos trabalhadores nos locais de trabalho**. São Paulo: LTr, 2000.

VERÇOSA, Alexandre Herculano. **A competência material da Justiça do Trabalho conforme atual interpretação do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/18459/a-competencia-material-da-justica-do-trabalho-conforme-atual-interpretacao-do-supremo-tribunal-federal/1>>. Acesso em 20. nov. 2013.

YAMAGUTI, Cátia Helena. **A greve do servidor público sob a nova ótica do Supremo Tribunal Federal**. Revista LTr : legislação do trabalho, v. 76, n. 4, abr. 2012, p. 431-445.